

LES

Commissions Internationales d'Enquête

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu

le Jeudi 25 Février 1909, à 2 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

ALBERT BEAUCOURT

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *MM. PILLET, professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE,
chargé de cours.

ARRAS

IMPRIMERIE TYP. ET LITH. RÉPESSÉ, CASSEL ET C^{ie}

19-21 — Rue Pasteur — 19-21

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES

Commissions Internationales d'Enquête

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu

le Jeudi 25 Février 1909, à 2 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

ALBERT BEAUCOURT



Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *MM. PILLET, professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE,
chargé de cours.

ARRAS

IMPRIMERIE TYP. ET LITH. RÉPESSÉ, CASSEL ET C^{ie}

19-21 — Rue Pasteur — 19-21

—
1909

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ACREMANT (Albert). — *La Procédure dans les arbitrages internationaux*. Thèse. Paris, 1906.
- AMOS HERSHEY. — *The International Law and Diplomacy of the Russian-Japanese War*. New-York, 1906.
- BARCLAY (Th.). — *Problems of international Practice and Diplomacy*. — Londres, 1907.
- BOKANOWSKI. — *Les Commissions Internationales d'enquête*. Thèse. Paris, 1908.
- BONFILS. — *Traité de droit International public*. Paris, 1901.
- CALVO. — *Le Droit International théorique et pratique*. Paris, 4^e édition, 1888. Tome III et IV.
- DESPAGNET. — *Traité de Droit International public*. Paris, 1905, 3^e édition.
- FIGLIORE (Pasquale). — *Nouveau traité de Droit International public*. (Traduit par Ch. Antoine, de l'Italien). Paris, 1905.
- FUNK-BRENTANO et SOREL. — *Précis du Droit des gens*. Paris, 3^e édition 1900.
- GODEFROY (Charles). — *Guerre et Arbitrage*. Paris, 1905.
- HOLLS. — *The peace Conference et the Haye*. New-York, 1900.
- KAMAROWSKI. — *Le Tribunal International*. (Traduction de Westmann).

- DE LAPRADELLE et POLITIS. — *Recueil des Arbitrages internationaux*. Paris, 1905. Tome I.
- LAWRENCE. — *International Problems*. 1908, Londres.
- LA FONTAINE. — *Pasicrisie Internationale*.
- LÉMONON. — *La 2^e Conférence de la Paix*. Paris 1908.
- DE MARTENS. — *Traité de Droit international public*. (Traduction Léo). Paris 1887.
- DE MARTENS. — *La Conférence de la Paix à la Haye*. (Traduction par le Comte de Sancé). Paris, 1900.
- MERIGNHAC. — *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage International*. Paris, 1895.
- MERIGNHAC. — *Traité de Droit public International*. Paris, 1905. Tome I.
- MERIGNHAC. — *La Conférence Internationale de la Paix*. Paris, 1900.
- MEURER. — *Die Haager Friedkaferenz*. Tome I. 1905.
- NIPPOLD. — *Die Forthildung des Verfahrens in Volkerrichtlichen Streitigkeiten*. Leipzig, 1907.
- NYS (Einest). — *Le Droit International, les principes, les théories, les faits*. Tome III. Paris, 1906.
- PRADIER-FODÉRE. — *Traité de Droit International public*. Paris, 1894. Tome VI.
- DE LA PENHA. — *La Commisston Internationale d'enquête sur l'incident Anglo-Russe de la Mer du Nord*. Thèse. Paris, 1905.
- PILLET. — *La Cause de la Paix et les deux Conférences de la Haye*. Paris, 1908.
- RENAULT. — *Introduction à l'étude du Droit International*. Paris, 1879.
- RUY BARBOSA. — *Actes et discours de M. Ruy Barbosa, 1^{er} délégué du Brésil à la 2^e Conférence de la Haye*.
- SMITH AND SIBLEY. — *International Law as interpreted during the Russo-Japanese war*. Londres, 2^e édition, 1907.
- WILLIAM STEAD. — *Chronique de la Conférence de la Haye*. 1899. La Haye Martinus Nijhoff.
- WATTEL. — *Le Droit des gens ou principes de la loi nouvelle*. Amsterdam, 1775.

Revue

Annales des Sciences politiques.

1900. *La Conférence de la Haye*, par Charles Dupuis.

1905. *Chronique Internationale*, par Ch. Dupuis.

1908. *L'œuvre de la Haye de 1899 et 1907*, par M. Renault.

Annual Register, 1887, 1898.

L'Arbitrage entre les Nations, 1899.

Annuaire de l'Institut de Droit International, 1904.

Archives Diplomatiques, 1905. Tome 94.

— — 1908. Tome 107.

Bulletin officiel du XIV^e Congrès Universel de la Paix.
Berne, 1905.

Bulletin de la Société de Législation comparée, février 1908.
Rapport de M. Fromageot, sur les travaux de la deuxième
Conférence de la Haye.

Le Censeur, juin 1907.

Lettres sur la Réunion de la deuxième Conférence de la Paix.

La X^e Conférence interparlementaire.

Compte rendu de la Séance du 2 Août 1900.

Le Correspondant.

1905 Février. Loménie. *A propos de l'Incident de Hull.*

1905 Avril. Dupuis. *La Commission d'enquête et l'Incident
de Hull.*

Le Courrier Européen. 21 Avril 1905.

La Justice Internationale. 1905 Janvier-Mars.

Le Journal de Droit International privé.

1887. *L'Affaire Schnœbelé.*

1904. *L'Arbitrage International et l'Opinion publique en
Angleterre.*

1905. *De quelques règles de procédure appliquées en matière
d'enquête Internationale.*

Le Mémorial Diplomatique.

1904. *La Presse étrangère dans l'affaire de Hull.*

1905. Février et Mars.

La Paix par le Droit.

- 1904. *L'Incident Anglo-Russe*, par J. Gaillard.
- 1905. *Le Règlement pacifique de l'Incident de Hull*, par J. Dumas.
- 1907. *La deuxième Conférence de la Haye*, par M. Dumas.

Les Questions actuelles. Janvier-Février-Mars 1905.

Les Questions Diplomatiques et Coloniales.

- Novembre 1904. *L'Incident Anglo-Russe de la Mer du Nord*.
- Mars 1905. *Le Rapport de la Conférence de Paris sur l'Incident de Hull*.
- Novembre 1907. *La 2^e Conférence de la Paix*, par M. Lémonon.

La Quinzaine.

- Mars 1905. de Montardy. *L'Incident de Hull*.

La Revue générale de Droit International public.

- 1894. *Une Nouvelle Mission donnée aux arbitres dans les litiges Internationaux à propos de l'Arbitrage de Behring*, par M. Renault.
- 1898. *Chronique des faits Internationaux*.
- 1899. *La Conférence de la Paix*, par M. de Lapradelle.
— *La Conférence de la Haye et ses résultats*. Appréciation de divers Jurisconsultes étrangers.
- 1903. *Traité d'Arbitrage obligatoire*, signé à Mexico (Documents).
- 1904. *Conflit des limites à la frontière de l'Alaska*. Sentence arbitrale du 20 octobre 1903.
- 1905. *La Commission Internationale d'enquête sur l'Incident de la Mer du Nord*, par M. Mandelstam.

La Revue de Droit International et de Législation comparée 1900.

- 1906. *Un Nouvel Organe de paciférance*, par F. Bajer.

La Revue de Paris.

- Novembre 1904. *Questions extérieures*, par M. V. Berard.
- Juin 1907. *La Nouvelle Conférence de la Haye*, par M. de Lapradelle.
- 1908. *Physionomie de la deuxième Conférence de la Haye*, par M. P. Adam.

La Revue Politique et Parlementaire.

1899. Août.

1907. Novembre.

La Revue hebdomadaire 1907.

La Revue d'Histoire Diplomatique.

1904. Article de M. A. d'Avril.

La Revue des Deux-Mondes.

1899. Octobre, article de M. Desjardin.

1907. Juin, article de M. Tardieu.

Documents et Journaux

Cours de Doctorat professé par M. Renault à la Faculté de Droit de Paris. — Année scolaire 1907-1908.

Cours de Doctorat professé par M. de Lapradelle à la Faculté de Droit de Paris. — Année scolaire 1908-1909.

Actes de la Conférence de la Haye. La Haye, 18 mai-29 juillet 1899 (Documents officiels).

La Commission Internationale d'enquête de Hull. Procès-verbaux.

Documents sur la deuxième Conférence de la Haye, 1907. Procès-verbaux des séances.

Les deux Conférences de la Paix, 1899-1907. Recueil de textes. Préface de M. Renault, 1908.

Livre jaune sur les Conférences de la Paix, 1899-1907. — Documents diplomatiques. — Rapport de la délégation française.

Les Débats. Octobre 1904, Février 1905, Juillet 1907.

Le Temps. Novembre 1899. Lettres de M. d'Estournelles de Constant, sur les Résultats de la Conférence de la Haye. — Octobre 1904, Janvier-Février 1905, Juillet 1907, Septembre-Octobre Novembre 1908.

Le Times. Lettre du professeur Holland 25 Mai, 1904. Article du 26 Octobre 1904. Appréciation de l'incident de Hull.

Le Standart. 27 Octobre 1904. Appréciation de l'incident de Hull.

INTRODUCTION

Les plus grands efforts ont été faits à la fin du siècle dernier pour assurer le maintien constant d'une paix que le développement continuel de l'industrie et du commerce fait considérer de jour en jour comme plus nécessaire, la véritable lutte se livrant actuellement sur le terrain économique, aussi certains esprits se sont-ils mis à prôner la paix perpétuelle qui, selon nous, est un idéal dont la réalisation apparaît encore fort lointaine sinon impossible.

De sérieux efforts ont en tout cas été faits pour s'en approcher, qui deviennent de jour en jour plus visibles : c'est en effet vers ce but que tendit la conférence réunie à la Haye en 1899, sur l'initiative du tzar de Russie et dont la principale préoccupation fut d'assurer le maintien de la Paix par le développement de l'organisation permanente des voies de Droit destinées à être substituées aux moyens violents, pour le règlement des conflits internationaux. Aussi lui a-t-on donné à juste titre le

nom de « *Conférence de la Paix* » que certains auteurs cependant se sont empressés de tourner en dérision, en déclarant que ses principaux soins avaient été apportés à réglementer la guerre.

Or, s'il est exact que la discussion des mesures à prendre pour limiter les effets funestes de la guerre, en empêchant l'application de certaines découvertes comme armes de combat (ce qui aurait entraîné des conséquences terribles pour les belligérants) occupa en fait une grande partie des séances, il y en eut d'autres, peut-être moins nombreuses, consacrées à la réglementation pacifique des diverses sortes de conflits, dont les résultats bienfaisants ne devaient pas tarder à se faire sentir en facilitant dans la suite le maintien de la Paix.

D'ailleurs, dans le discours-programme du baron de Staal, premier délégué de la Russie, la place principale était bien accordée à la solution des conflits, l'atténuation des horreurs de la guerre n'y occupait qu'un rang secondaire (1).

La conférence divisa en quatre classes les moyens destinés à assurer la solution pacifique des conflits, trois de ceux-ci étaient déjà fort connus et avaient été à diverses reprises employés avec succès. C'étaient les Bons Offices, la Médiation et l'Arbitrage, mais une réglementation plus détaillée, pouvait contribuer à leur assurer un emploi encore plus fréquent à l'avenir.

(1) Voir *Revue Politique et Parlementaire*. Août, 99. Art. d'A. EBRAY.

Quant au dernier de ces moyens qui, en réalité, fit l'objet du 3^e paragraphe du chapitre consacré à cette présentation, il fut considéré, par la plupart des auteurs de Droit International, comme une création due à l'initiative de la délégation russe, qui tenait à honneur de montrer, par son activité, qu'elle représentait dignement le pays dont le souverain avait été le promoteur de cette Réunion.

Le nom de « *Commission Internationale d'Enquête* » qui était celui de l'institution proposée par la délégation, était pour ainsi dire inconnu dans les conventions internationales, aussi, pour que son caractère de nouveauté ne fut pas un obstacle à son adoption, ceux qui le préconisaient s'empressèrent de faire remarquer que son fonctionnement, fort utile, avait déjà été réalisé en partie dans les « *Commissions mixtes* », nous verrons, par la suite, qu'en réalité ces origines ont été invoquées surtout afin que la nouvelle institution n'effrayât personne, car en fait peu de ressemblances peuvent être relevées entre les commissions internationales d'enquête et les commissions mixtes, sauf, dans l'une d'entre elles que nous étudierons dans ce but plus en détails, celle qui aboutit au règlement de l'Affaire Pacífico. Nous verrons en tout cas que cette institution, que l'on peut considérer véritablement comme nouvelle, répond bien à une nécessité, car elle diffère à la fois de la médiation et de l'arbitrage, son application dans certains cas pouvant être fort utile aux gouvernements d'intentions pacifiques

divisés, momentanément, sur l'interprétation de certains faits. Son usage a pour résultat de permettre d'élucider ces faits, dont l'obscurité est cause de divergence de vues entre les divers Etats et qui, dénaturés en partie, dans les comptes-rendus de la presse, soulèvent, de chaque côté, l'indignation, portant ainsi à un état d'énervement extrême l'opinion publique qui, mal informée, et ne voyant dans chacune des interprétations la question que sous un jour favorable, peut, exaspérée par les commentaires acerbes et violents des journaux, pousser l'un des gouvernements à des actes d'hostilité qui entraînent ensuite des conséquences redoutables.

Le résultat de la constitution d'une commission internationale d'enquête sera alors de satisfaire le désir de connaître la vérité exacte exprimée de chacun des côtés, de permettre, dans cette attente, à l'émotion du premier moment, de se calmer en évitant ainsi tout emploi immédiat des mesures provoquantes, réclamées parfois par l'opinion publique égarée.

Persuadés du caractère bienfaisant et fort efficace de cette institution, ses auteurs avaient voulu donner le caractère obligatoire à ce recours, mais ils durent y renoncer devant les objections soulevées par les petits Etats à l'annonce de cette proposition, et afin de sauver au moins son existence, ils durent, non seulement maintenir les réserves qu'ils y avaient insérées primitivement, mais même les augmenter.

Il fallut l'exemple du recours à cette institution donné

lors de l'incident de Hull, par la Russie et l'Angleterre, dans des conditions absolument semblables à celles prévues par leurs créateurs, pour que le monde entier, satisfait de la solution pacifique de cette question qui pouvait entraîner une guerre terrible entre deux des plus puissants Etats d'Europe, admirât l'utilité des Commissions internationales d'enquête qui, dans cette sérieuse épreuve de la pratique, avait obtenu à la satisfaction générale un heureux résultat.

Des défauts furent naturellement relevés dans le fonctionnement de cette institution, qui n'avait pu atteindre du premier coup la perfection, mais le 2^e Congrès de la Haye allait s'empressez d'y remédier.

L'éclatant succès qui avait fait apprécier la valeur de la création de la délégation russe à la Haye, allait la faire qualifier (1) de « *nouvel organe de pacigérance* ». L'étude à laquelle nous allons nous livrer a pour but de montrer tous les services qu'on peut attendre de son emploi fréquent, car nous pouvons espérer que ses débuts excellents ne seront pas démentis dans la suite, et que cette institution aboutira toujours au maintien d'une paix ardemment désirée par toutes les nations, à la prospérité desquelles elle est nécessaire.

(1) Voir *Revue de Droit International et Législation comparée* 1906, p. 57. Article de F. BAJER : Un nouvel organe de pacigérance.

CHAPITRE 1^{ER}

Origine des Commissions internationales d'enquête

§ I. — Définition

C'est à M. de Martens surtout qu'est due l'introduction du paragraphe III concernant les Commissions internationales d'enquête, qui prirent ainsi place, dans le chapitre concernant le Règlement pacifique des Conflits, parmi les moyens présentés par la conférence de la Haye, pour aboutir au résultat cherché qui est le maintien de la paix.

Nous ne pouvons donc mieux exposer les avantages et le but de cette institution qu'en reproduisant les paroles prononcées à cette occasion par M. de Martens dans la séance du 23 juin 1899 : (1).

« Les Commissions internationales d'enquête, a fait observer l'éminent délégué de la Russie, ne sont pas une innova-

(1) Voir Actes de la Conférence de la Haye, 99. IV^e partie, p, 137. Séance du 23 juin.

« tion, elles ont déjà fait la preuve des services qu'elles
« peuvent rendre quand un conflit éclate entre deux Etats de
« bonne foi, par exemple s'ils vérifient entre eux un incident
« de frontière, l'opinion s'enflamme d'autant plus que l'inci-
« dent est plus inattendu et qu'elle est moins renseignée, car
« elle ignore l'origine et les vraies causes du conflit, elle est à
« la merci des impressions du moment et il y a bien des
« chances pour que, dans ces conditions, les esprits s'irritent
« et le conflit s'envenime. C'est pourquoi nous avons voulu
« prévoir l'éventualité d'une Commission ayant pour objet
« d'abord et avant tout, de rechercher et de faire connaître la
« vérité, quant aux causes de l'incident et quant à la maté-
« rialité des faits.

« Tel est le rôle principal de la Commission : elle est nom-
« mée pour faire un rapport et non pour prendre des décisions
« qui puissent lier les parties.

« Mais tandis qu'elle travaille à établir son rapport, on
« gagne du temps, et c'est là le second objet que nous avons
« eu en vue : les esprits se calment et le conflit cesse d'exister
« à l'état aigu.

« Or, ce double et important résultat pratique ne peut être
« obtenu qu'à une condition, c'est que les gouvernements
« intéressés soient d'accord pour prendre réciproquement
« l'engagement de nommer les Commissions sous réserve,
« bien entendu, qu'il ne sera pas porté atteinte aux questions
« vitales, ni à l'honneur des Etats en cause » (1).

Le fait de l'affirmation par l'auteur même de la propo-
sition, que ces Commissions internationales d'enquête

(1) Voir dans *North American Review*. Nov. 1899, p. 612-613, l'explication de la pensée dans laquelle M. DE MARTENS proposait ces Commissions.

n'étaient pas une innovation, a conduit un certain nombre d'auteurs de Droit International à admettre, comme antécédents, les Commissions mixtes, qui avaient surtout servi jusque-là à régler les incidents de frontière.

Or, c'est justement la crainte de voir rejeter à priori cette institution, parce que nouvelle, crainte d'ailleurs amplement justifiée, nous le verrons plus loin, qui a poussé M. de Martens à la défendre du reproche d'innovation.

Nous sommes au contraire de l'avis de la majorité des commentateurs de la conférence de la Haye qui considèrent bien les Commissions internationales d'enquête comme une nouveauté et nous nous rallierons à l'opinion de M. Dupuis : (1).

« Les Commissions internationales d'enquête sont une
« innovation de la conférence de la Haye, non qu'elles
« ne puissent se réclamer de quelques précédents offrant
« avec elles certaines analogies, mais aux Commissions
« mixtes dont on a cité l'exemple pour les défendre du
« reproche de nouveauté dangereuse, elles ajoutent quel-
« que chose d'inédit ».

La comparaison du rôle joué jadis par les Commissions mixtes avec celui que l'on assigne aux Commissions internationales d'enquête, nous permettra d'établir nettement les distinctions importantes qui existent entre

(1) Rapport de M. DUPUIS à l'Ecole des Sciences Politiques le 19 mai 1900 : « La Conférence de la Haye a-t-elle donné des résultats appréciables ? »

elles, de même que nous verrons également qu'il n'y a aucune raison de la confondre avec l'Arbitrage comme l'ont fait un grand nombre d'auteurs qui ont commenté le règlement pacifique de l'incident de Hull, dans lequel le rôle de la Commission d'enquête, ayant été à cette occasion fort étendu, facilita par suite cette confusion qui n'aurait eu aucune chance de se produire si le texte même de la Conférence de 1899 avait été bien suivi.

§ II. — **Comparaison avec Commissions mixtes**

La ressemblance principale qui peut être relevée dans certains cas au point de vue des conséquences auxquelles elles aboutissent, ne peut suffire seule à faire admettre toute concordance entre ces deux sortes de Commissions. On peut parfois constater que lorsque les Commissions mixtes servaient à régler des incidents de frontière (ce qui n'était qu'une partie de leur mission, l'élément juridique y occupant une place prépondérante qui l'emporta de plus en plus sur l'élément diplomatique qui y avait la prédominance au début), (1) leur mode d'organisation et leur composition dépendaient également de la volonté des parties qui les fixaient dans une convention préalable, contenant aussi l'objet de la contestation et le mode de procédure à suivre pour aboutir à la décision des commissaires, ce qui facilitait l'assimila-

(1) KAMAROWSKY, le Tribunal international, p. 168 et suiv.

tion avec la question dont nous nous occupons. Le conflit d'ailleurs n'était pas absolument apaisé après l'examen des faits, car la résolution qui en découlait pour être reconnue définitive et devenir exécutoire, devait être approuvée par les deux gouvernements qui s'engageaient alors à exécuter les décisions des commissaires avec entière bonne foi et dans le plus bref délai possible. Clauses bien préférables, selon Pradier-Fodéré, à celles par lesquelles ils convenaient d'avance de mettre à exécution sans objection, détour ni retard, les résolutions des commissaires, ce qui était une abdication selon lui du droit de souveraineté de la part des Etats qui, ainsi, renonçaient à toute revision de ces décisions (1). En outre, dans des cas fréquents, ces Commissions mixtes avaient à résoudre des questions de droit en plus de celles de fait, devenant ainsi une forme de l'arbitrage et s'écartant complètement du résultat poursuivi par l'institution que nous étudions et qui a pour caractéristique dans un rapport d'établir « ce qui est », en laissant ensuite aux parties une liberté entière sur les conséquences à en déduire, son seul but étant de faciliter le règlement du litige par l'éclaircissement préalable des faits obtenus grâce à un exposé impartial de la situation.

Si l'on ne peut nier que les Commissions mixtes ont

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *Traité du Droit International public*, p. 320, VI^e vol. Paris 1894.

été créées pour procurer la solution de litiges qui, ne relevant pas des tribunaux nationaux des Etats, devaient être jugés d'après les principes du droit international et non d'après ceux des lois intérieures, on ne peut admettre que cette création juridique due à la première Conférence de la Haye, était en réalité connue dans le droit antérieur et que la Conférence n'aurait qu'à en préciser les règles (1). Cette question des antécédents si difficiles à résoudre et dont l'existence est discutée, donna lieu à des recherches fort lointaines, c'est ainsi que Lawrence (2) après avoir admis l'inauguration de cette idée de Commission d'enquête par la Conférence de la Haye, cite cependant comme origine possible la méthode adoptée au seizième siècle, pour le règlement des contestations de frontière entre l'Angleterre et l'Ecosse et rappelée par le docteur Stodgkin devant l'Université de Londres, le 4 octobre 1907 dans *le Creighton Memorial Lecture*. « On observait périodiquement alors le jour de trêve « durant lequel chaque partie donnait à l'autre des gages « dans le but de suspendre pendant vingt-quatre heures « toute querelle. Les gardes écossais et anglais se ren- « contraient à la frontière et nommaient chacun six de « leurs compatriotes, qui se réunissaient ensuite, formant « ainsi une Commission de quatorze membres, pour « examiner les *Bills of complaint*, c'est-à-dire la liste des

(1) Voir Cours de doctorat de M. DE LAPRABELLE Décembre 1908.

(2) LAWRENCE. Les Problèmes internationaux et la Conférence de la Haye, 1907, p. 61.

« plaintes, qui avait été préalablement dressée par ceux
« de leur nationalité, ayant eu à souffrir des maraudages
« ou des violences des autres. L'enquête était faite et, si
« la plainte était fondée, le *bill* était marqué *foul*, c'est-
« à-dire pleinement justifié, si, au contraire, aucun tort
« n'était relevé contre l'accusé, le bill était marqué *clear*
« (injustifié). Dans le premier cas, le coupable était
« condamné à verser une indemnité fixée d'après la
« valeur du dommage causé et les gardes de sa natio-
« nalité devaient veiller à ce qu'il fut présent au jour de
« trêve suivant, pour le livrer, s'il était nécessaire, aux
« gardes du parti adverse, condition de fait fort difficile
« à remplir, et en réalité l'anarchie ne cessa de régner
« aux frontières jusqu'en 1603, date d'avènement au trône
« d'Angleterre de Jacques VI d'Ecosse. »

De fait, le seul effet rapprochant les deux sortes de Commissions, est de calmer l'opinion publique en facilitant l'apaisement par l'espoir d'une solution prochaine du différend, qui ne peut tarder une fois la vérité établie, par l'examen sérieux de la question litigieuse. Si l'on essaie, d'autre part, de les comparer au point de vue de leur formation, on s'aperçoit qu'on ne faisait appel que fort rarement, dans les Commissions mixtes, à un élément neutre, dont le rôle eut été de départager les parties, comme la nécessité pouvait s'en faire sentir ; or, dans les Commissions internationales d'enquête, cet élément neutre joue justement un rôle prépondérant, assurant, grâce à sa présence, l'impartialité et l'autorité

du rapport, qui en est le résultat, à tel point qu'on s'occupa dans la deuxième Conférence de la Haye de 1907, de lui accorder une place encore plus importante sans porter pour cela d'entrave à la liberté des parties, qui peuvent toujours à leur gré, régler ce point dans la convention d'enquête de même que les règles relatives à son installation et à la procédure à suivre, ce qui a pu contribuer à faire rechercher leur origine dans les Commissions mixtes établies par une convention analogue (1).

Si les Commissions mixtes, quand leur but était de régler les incidents de frontière avaient peu de rapports avec les Commissions internationales d'enquête (2), il ne faut pas s'étonner alors que nous trouvions encore moins de ressemblance entre ces deux institutions, lorsque l'objet de la première devenait de rendre des décisions juridiques au sujet desquelles l'examen des faits ne jouait qu'un rôle absolument secondaire, comme c'était le cas lorsqu'il s'agissait de réclamations provoquées par les agissements illégaux d'Etats ou de Compagnies vis-à-vis des particuliers.

Mais là encore, ne se bornait pas le rôle des Commissions mixtes, car on en trouve aussi dont le fonctionnement a eu pour but d'assurer l'exécution des clauses

(1) CALVO, *Traité de Droit International Public*. Tome III, 4^e édit. 1888, p. 496.

(2) DESPAGNET, *Traité de Droit international public*, 3^e édit., 1905, p. 864.

de traité (1). Dans ces cas, leur caractère uniquement administratif et politique excluant toute idée d'enquête ou de menace de conflit, écarte toute possibilité de rapprochement avec l'Institution que nous étudions.

La seule Commission mixte dont la formation et le fonctionnement présentent quelque analogie avec les Commissions internationales d'enquête, dont elle peut être envisagée, à certains points de vue, comme un précédent, est celle qui facilita la solution de l'Affaire Pacifico, c'est pourquoi nous allons rechercher les ressemblances qui sont loin d'être complètes comme nous le verrons.

§ III. — Etude de l'Affaire Pacifico

L'historique de cette affaire est retracé tout au long dans le remarquable *Recueil des arbitrages internationaux* de MM. de Lapradelle et Politis (2), aussi nous nous contenterons d'en présenter le résumé.

Un juif, nommé Pacifico, né à Gibraltar, et qui avait exercé durant de longues années les fonctions de consul général de Portugal à Athènes, ayant eu sa maison mise à sac, se réclama de la nationalité anglaise, ce qui lui permit d'obtenir l'intervention immédiate de l'ambassa-

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1894, t. I, p. 50. Article de M. RENAULT : Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges internationaux à propos de l'arbitrage de la mer de Behring.

(2) Voir page 580 et suivantes.

deur britannique, pour appuyer sa réclamation s'élevant à une somme de 31.000 livres qu'il voulait obtenir du gouvernement grec, à titre d'indemnité, mais que celui-ci se refusait à payer à juste titre, en déclarant qu'au lieu de recourir de suite à la voie diplomatique, il devait auparavant s'adresser à la justice du pays. L'ambassadeur britannique primitivement de cet avis, avait admis à ce sujet la facile excuse, fournie par Pacifico, de l'inutilité des poursuites judiciaires, aucun avocat n'ayant voulu, selon lui, défendre sa cause. Quant à la preuve de la valeur des créances détruites, lors du pillage de la maison, ne pouvant la fournir, il s'était contenté d'en donner la liste. Aussi, le gouvernement grec persistait-il dans sa première attitude, malgré les réclamations de l'ambassadeur britannique, attendant qu'on lui démontre le bien-fondé de la réclamation, devant ses tribunaux. Mais, profitant de la présence, dans les eaux grecques, de la flotte de l'amiral Parker, d'après les instructions du gouvernement britannique, l'ambassadeur réclama tout-à-coup une satisfaction pleine et entière, sans discussion, sous menace d'action directe dans les vingt-quatre heures. Le gouvernement grec, qui avait déjà proposé, en vain, le recours à un arbitrage, surpris par cet ultimatum, pria les représentants de France et de Russie d'interposer leurs bons offices pour faire accepter son offre : ce fut en vain, les menaces britanniques furent mises à exécution par l'amiral Parker sans retard, qui s'occupa d'interdire aux vaisseaux grecs l'accès de

la mer. Les cabinets européens s'émurent alors, quoique l'existence de la Grèce ne fut pas en jeu et finirent par obtenir de lord Palmerston l'acceptation de la médiation de la France, ce qui eut pour résultat de faire suspendre les représailles ; il fut toutefois bien convenu qu'il n'était pas question d'arbitrage pour le règlement du litige.

Le baron Gros, représentant spécial de la France, s'occupa avec M. Whyse de fixer le montant des indemnités dûes par la Grèce, qui en avait reconnu le principe comme indiscutable. On admit sans réserve le chiffre de 500 livres comme montant de la demande d'indemnité personnelle, comme l'exigeait lord Palmerston, mais on convint de chercher à établir la valeur des documents détruits, dont certains existaient en double aux archives portugaises, si d'autres étaient irrémédiablement perdus. On s'occupa aussi de savoir si le Portugal avait bien admis le principe de ces créances et si son intention était bien de les payer. Avec toutes ces données on pouvait ensuite fixer équitablement le prix à verser. Une enquête fut par suite proposée dans ce but par le baron Gros, qui trouvait trop élevé le montant de la somme réclamée. Mais M. Whyse, de son côté, estimant ces propositions insuffisantes, exigeait le versement préalable d'une somme de 150.000 drachmes en garantie du paiement éventuel des créances, outre la reconnaissance par le gouvernement grec de sa seule responsabilité, pour les pertes subies par ses navires nationaux du fait des représailles de l'amiral Parker.

Devant des conditions qu'il considérait comme n'étant pas en rapport avec ses instructions, le baron Gros déclara suspendre son intervention. Mais le gouvernement grec, sous l'empire de la crainte de la reprise des représailles, s'empressa de se soumettre aux conditions posées par M. Whyse et signa la Convention d'Athènes, le 27 avril 1850.

Or, durant ce temps, des négociations directes avaient été entreprises à Londres, entre M. Drouyn de Lhuys et lord Palmerston, qui avaient abouti à la fixation d'une indemnité de 230.000 drachmes que la Grèce devrait payer pour les réclamations autres que celles relatives aux créances portugaises ; ces dernières devant faire l'objet d'une enquête effectuée par une Commission arbitrale, laquelle fixerait le montant de l'indemnité due par le gouvernement grec, outre la précédente, et qu'il devrait accepter d'avance, ce qui fut admis par la Convention de Londres, le 19 avril.

L'annonce de cette dernière convention, plus avantageuse pour le gouvernement grec que la précédente, étant arrivée après la signature de celle-ci à Athènes, ce fut cette dernière qui prévalut. Mais le gouvernement français vexé, à juste titre, de cette conduite de l'Angleterre, rappela M. Drouyn de Lhuys, ce qui fit revenir lord Palmerston sur sa décision en proposant d'accorder la préférence à la convention de Londres, sauf pour les parties de la Convention d'Athènes déjà exécutées.

Une Commission arbitrale composée d'un Français,

d'un Anglais et d'un Grec, fut donc instituée pour procéder à une enquête sur la valeur des créances portugaises de Pacifico, dès que la ratification de la convention nouvelle fut accomplie (1), et d'autre part les 150.000 drachmes versés déjà par le gouvernement grec à titre de garantie, lui furent restitués.

Les recherches de la Commission d'enquête firent découvrir une pétition adressée par Pacifico aux Cortès portugais, en 1837, à laquelle étaient annexés les documents dont les originaux avaient été soi-disant détruits à Athènes, en 1847. Comme depuis aucune réclamation n'avait été faite par Pacifico, pour le remboursement de ses créances, on fut fixé complètement sur leur valeur absolument nulle. Cependant, les arbitres accordèrent à Pacifico un faible dédommagement de 150 livres.

Au point de vue du droit pur, la Grèce avait obtenu gain de cause, mais le point de vue politique était le plus important dans cette affaire, car c'était uniquement pour faire pièce à la politique de la Russie, que l'Angleterre s'était empressée d'exercer injustement ces représailles, en prenant pour prétexte ce règlement immédiat d'indemnités, dont la Grèce contestait avec raison la justesse. La preuve trouvée par la Commission d'enquête, que les réclamations de Pacifico pour la perte de ces documents étaient injustifiées, aurait dû faire non seulement débou-

(1) Voir page 589 le texte de cette Convention dans le livre déjà cité de M. DE LAPRADELLE et POLITIS.

ter le plaignant de sa demande, mais lui en faire supporter tous les frais : on ne peut donc considérer comme sincères les motifs invoqués par la Commission, pour lui faire attribuer, malgré tout, une indemnité de 150 livres, si des raisons politiques n'avaient dicté cette solution ; car c'était afin d'empêcher la Grèce de se plaindre de la politique anglaise, non seulement odieuse, mais ridicule à son égard.

L'existence d'un préjudice hypothétique ne pouvait, en effet, que sauver les apparences, en permettant à l'Angleterre de se déclarer satisfaite, selon l'affirmation ironique de lord Palmerston, la justice et l'équité avaient bien guidé le règlement de cette affaire (1).

L'examen de cette Commission arbitrale établie par la Convention de Londres, du 19 avril 1850, nous montre que son but est bien le même que celui de l'institution de la Convention de La Haye de 1899. Il fallait, en effet, faire la lumière sur un point resté dans l'ombre : le préjudice réel causé à Pacifico par la perte de ses documents ; mais s'il y a eu une question de fait éclaircie par l'enquête, effectuée sur place à Lisbonne, il n'y avait pas, à proprement parler, deux versions contradictoires, le gouvernement grec ne déclarait pas, en effet, ces documents sans valeur, il demandait qu'on le prouvât devant ses tribunaux. D'autre part, l'opinion publique

(1) Voir ouvrage de MM. DE LAPRADELLE et POLITIS, p. 595. *Conclusion de l'affaire Pacifico*.

n'était pas émue par ces faits, en réalité de peu d'importance, et c'est l'intervention seule de l'Angleterre qui, en voulant peser, par des représailles injustes, sur la décision de la Grèce suscita l'intervention française, qui fit accepter le règlement d'une partie de la question par une Commission arbitrale qui, de fait, joua en partie le rôle d'un tribunal arbitral, auquel l'Angleterre avait refusé cependant de soumettre le différend, dès le début.

Quant à la composition de la Commission, elle est bien conforme à celle que M. de Martens désirait voir réaliser dans son institution, car la juxtaposition d'un troisième membre français, c'est-à-dire neutre, à côté de ceux appartenant aux partis en litige, assure bien l'impartialité de l'enquête, à laquelle se livre la Commission, la présence de ce membre n'ayant aucun intérêt en jeu lui permet de remplir le rôle de surarbitre en départageant, le cas échéant, les membres de la Commission par sa voix qui s'élèvera toujours en faveur de la solution la plus juste et qu'on ne pourra suspecter.

Mais, si nous examinons maintenant le point le plus important, le résultat de l'enquête, nous nous apercevons alors que les différences, constatées jusqu'ici et qui peuvent n'avoir qu'une importance secondaire, rendent désormais impossible une assimilation complète entre cette Commission qui fut établie par la Convention de Londres et celle qui nous occupe actuellement : c'est, qu'en effet, on exigea d'avance l'engagement pour le gouvernement grec d'effectuer le versement de l'indem-

nité que devait fixer la Commission, tandis que c'est une condition essentielle, prévue par l'auteur de la nouvelle institution, qu'aucun engagement de se conformer aux décisions de la Commission n'est pris à l'avance ; une entière liberté étant laissée aux parties de tenir compte, comme bon leur semble, du rapport dont la rédaction ne peut entraîner par elle-même aucune solution. En fait, il est vrai qu'une fois la vérité établie au grand jour, il sera difficile pour l'un des Etats de refuser de la reconnaître, sa conduite lui étant alors dictée par l'opinion publique ainsi éclairée, ce qui peut faire espérer que la solution pacifique sera par suite plus facilement adoptée.

§ IV.— Distinction entre les Commissions Internationales d'enquête et l'Arbitrage

Ce caractère facultatif, laissé aux États en litige d'adopter ou non le rapport, présenté par la Commission internationale d'enquête, ne nous sert pas simplement à montrer que les antécédents de cette institution n'existent qu'en partie dans les Commissions mixtes, il la différencie même de celle qui en fonctionnant dans l'Affaire Pacifico s'en est le plus rapprochée, il nous est surtout utile pour montrer qu'il est impossible de la confondre avec les Commissions analogues, instituées dans les conflits soumis à l'arbitrage, car alors la sentence prononcée a toujours un véritable caractère obligatoire, les États

en litige s'étant engagés d'avance comme dans l'Affaire Pacifico à s'y conformer.

Si l'on essaie de faire une comparaison toujours difficile entre le droit public international et le droit civil français, dont les bases sont indiscutablement beaucoup plus solides, par suite de leur longue existence, on peut dire que la Commission internationale d'enquête se contente de jouer une partie du rôle du juge d'instruction, c'est-à-dire recueille tous les éléments susceptibles d'éclaircir l'affaire, mais ne s'occupe en aucune façon du point de vue juridique que ce dernier ne peut se dispenser d'examiner pour voir si des poursuites sont possibles ; son but unique étant de faire connaître la vérité, quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits.

Ses moyens d'action sont d'ailleurs moindres que ceux du juge d'instruction, car elle ne dispose, pour aboutir à ce résultat, d'aucun moyen correctif qui lui permette d'assurer la comparution des témoins nécessaire pour lui faciliter sa tâche, seule, l'obligation morale existe pour les États sur les territoires desquels résideront les témoins d'assurer leur comparution, celle-ci dépendra donc du plus ou moins de bonne volonté manifestée ainsi par ces États, en faveur du succès de la Commission internationale d'enquête. Après avoir montré que les faits sont en eux-mêmes dénués d'aucune espèce d'importance que, seule, l'imagination des acteurs ou des témoins les a démesurément grossis et que leur répercussion dans la

presse y a contribué encore davantage, il est impossible, pour la Commission, même s'il est évident que les faits sont par eux-mêmes sans conséquence, d'enterrer à proprement parler l'incident, en terminant son enquête comme le juge d'instruction par un non lieu, car elle n'a aucun pouvoir direct sur la solution même de l'affaire, en rétablissant uniquement les faits dans toute leur simplicité et vérité, elle a rempli son but.

Le rapport de la Commission internationale d'enquête n'a donc aucun effet par lui-même et son action est bien moindre à cet égard que celle du juge d'instruction, seuls les Etats peuvent en tirer des conséquences, ce qu'il leur est impossible de faire lorsqu'ils ont recours à l'arbitrage, se soumettant alors d'avance aux décisions qui seront prises.

Cette différence essentielle entre les résultats de ces deux institutions suffirait, à elle seule, à montrer qu'aucune confusion ne peut avoir lieu sur le rôle qu'elles ont à remplir, aussi est-elle citée la première dans l'*International Law* de M^{rs} F.-E. Smith and N. W. Sibley, qui vont jusqu'à relever onze sortes de distinctions entre le rapport de la Commission internationale d'enquête et la sentence arbitrale. Nous nous contenterons d'en énumérer les principales (1).

On peut en effet remarquer en second lieu que leur constitution est loin d'être identique, car une convention

(1) Voir les autres p. 279, dans *Revue citée*. Année 1907.

spéciale est toujours nécessaire pour l'établissement d'une Commission internationale d'enquête, tandis qu'on a reconnu d'avance la compétence de la Cour permanente pour tous les cas d'arbitrage, si les parties ne tiennent pas à instituer un tribunal spécial.

Au point de vue de l'objet du litige, la compétence de cette dernière institution est plus étendue, car elle peut porter à la fois sur les questions de droit et de fait, or, seules, celles de fait peuvent occasionner le fonctionnement d'une Commission internationale d'enquête. Si MM. Smith et Sibley ont pu également observer que les formes et la procédure de cette dernière n'étaient exposées que dans la convention d'enquête, ou même réglées seulement par la Commission, tandis que la conférence de la Haye avait tout prévu à ce sujet dans les articles « 39 à 57 » pour le cas d'un renvoi devant la Cour permanente d'arbitrage ; à cet égard actuellement aucune différence n'existe plus entre les deux institutions, car les difficultés éprouvées dans l'établissement de ces règles par la Commission de Paris qui fonctionna au sujet de l'incident de Hull décida la 2^e Conférence de la Haye de 1907, à en proposer désormais comme modèles, afin de faciliter la besogne des futures Commissions d'enquête qui sont toujours libres d'ailleurs d'en rédiger d'autres.

On comprend aussi aisément que si le siège de la Cour permanente d'arbitrage a pu être fixé d'avance à la Haye, à moins de convention spéciale, on ne pouvait rien

stipuler de ce genre au sujet des Commissions internationales d'enquête, car il doit toujours leur être loisible, dans certains cas, d'opérer sur les lieux mêmes de l'incident qui en provoquera la réunion.

Quant à la révision de la sentence de la Cour permanente d'arbitrage qui a été prévue dans le cas de la découverte d'un fait nouveau, pouvant exercer sur elle une influence décisive, et qui était inconnu du tribunal et de la partie sollicitant la revision au moment où la discussion se terminait, il est probable qu'il en serait de même pour le rapport de la Commission internationale d'enquête, quoiqu'aucune clause de ce genre n'ait été inscrite dans le Titre III qui les concerne.

On comprend donc que, par suite de toutes ces différences, MM. Smith et Sibley attachent quelque importance au fait que le règlement de l'incident de Hull soit soumis à une Commission internationale d'enquête plutôt qu'à la Cour permanente d'arbitrage, tandis que beaucoup de journalistes, peu au courant des divers moyens de résoudre les conflits établis par la Conférence de la Haye de 1899, parlèrent du triomphe de l'arbitrage à propos de la solution amiable de cet incident.

Nous nous sommes donc rendus compte que cette institution de M. de Martens avait bien un but spécial différent de celui de l'arbitrage dont elle peut n'être que le prélude, sans d'autre part être assimilable non plus aux Commissions mixtes, avec lesquelles elle n'a que quelques points communs. C'est qu'en effet on lui impose

bien une tâche nouvelle qui nous permet d'affirmer avec MM. Meurer et Nippold qu'elles n'ont pas de modèles (1), et constitue selon l'expression de M. de Lapradelle une institution neuve sans prototype historique (2). Nous verrons par la suite que ce nouveau moyen de pacification dû au génie créateur du délégué russe, est appelé à jouer un grand rôle pour le maintien de la paix et comme on s'en rendit compte dès son apparition, s'il avait même existé quelques années auparavant, on aurait eu des occasions nombreuses de l'utiliser, ce qui d'ailleurs n'a pas tardé à être réalisé au profit même de la nation, dont les délégués avaient été à la fois les innovateurs et les chaleureux défenseurs.

Les cas de conflit soulevés par des interprétations contradictoires sont très nombreux, aussi l'emploi de cette institution rendra certainement de grands services en facilitant la solution prompte de faits obscurs dont l'éclaircissement ne peut plus ensuite donner lieu à des conflits, surtout de ce fait que le caractère obligatoire de ce recours n'ayant pas été maintenu, il faut, pour son emploi, le consentement des Etats dont les intentions pacifiques sont déjà une preuve de la facilité avec laquelle l'accord définitif pourra être conclu une fois la vérité connue. C'est cette attitude, plus ou moins conciliante

(1) Voir MEURER, *Die Haager Friedkaferenz*, t. I, 1905, p. 160
Voir NIPPOLD, *Die Forthildung des Verfahrens in Volkerrectlichen Streitigkeiten*, Leipzig, 1907, p. 455.

(2) Voir *Cours de doctorat* de M. DE LAPRADELLE, décembre 1908.

des gouvernements, qui nous permettra d'en déduire les chances, qu'aurait eu cette institution d'être acceptée dans les circonstances antérieures à sa création que nous allons citer.

**§ V. — Cas antérieurs d'application des Commissions
Internationales d'enquête**

L'incident de frontière qui éclata entre l'Allemagne et la France, et aurait pu avoir les plus graves conséquences, en 1887, se présentait bien dans les conditions où M. de Martens estime le fonctionnement d'une Commission internationale d'enquête indispensable. Nous allons d'abord rappeler brièvement les faits.

La conquête de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, après la désastreuse guerre de 1870 et le regret constant qu'a la France de la perte de ces deux provinces dont les habitants lui étaient fort attachés, rendait excessivement dangereuse pour les relations entre les deux peuples toute discussion éclatant au sujet de ces nouvelles limites que les Allemands ne se gênaient pas pour violer. Aussi l'arrestation par les Allemands de M. Schnöbelé, commissaire de police français (1), ancien Alsacien, opérée sur le territoire français, d'après le témoignage de ses compatriotes, provoqua une vive agitation, non seulement dans

(1) Voir *Register Annual*. Année 1887, p. 247.

la région des Vosges, mais dans tout le pays. Les humiliations continuelles dont l'Allemagne nous gratifiait passaient pour des provocations incessantes aux yeux des nombreux Français nourrissant l'espoir de venger les désastres de 1870 et de reprendre les provinces perdues, et ils n'admettaient pas qu'on les subit ainsi sans les relever. L'occasion s'en présentait donc sérieusement à cause de ce guet-apens, dans lequel avait été attiré le commissaire de police français à la frontière, sous prétexte de raison de service, ce qui avait permis aux Allemands de réaliser leur projet en emprisonnant ce fonctionnaire français dont le zèle leur déplaisait. C'eût été, en effet, une offense trop grave pour la dignité de la France, si elle n'avait pu obtenir réparation de cet outrage. Aussi Bismarck qui, sans doute, ne trouvait pas utile de renouveler les luttes meurtrières de 1870, s'empessa-t-il d'accorder satisfaction aux demandes de l'ambassadeur français, en faisant relacher M. Schnœbelé, reconnaissant que le fait même de la convocation de ce fonctionnaire suffisait à le rendre inviolable (1), car il avait obtenu de ce fait une espèce de sauf-conduit, d'ailleurs, agir de la sorte aurait eu pour résultat de rendre impossible toute relation entre fonctionnaires de pays voisins, qui doivent profiter, dans leur service international, des garanties accordées aux agents diplomatiques. Mais tout en mettant fin ainsi à cet incident,

(1) *International Law* de Smith and Sibley, 1907, p. 290.

grâce à l'invocation d'une coutume de droit international, l'Allemagne n'eut pas à éclaircir les faits mêmes qui présentaient un point fort obscur, car si l'arrestation était reconnue irrégulière au point de vue du droit (1), [le zèle des fonctionnaires allemands ne reculant devant aucun moyen pour arriver à s'emparer de la personne de celui qui contribuait à dévoiler leurs intrigues, ce qui à leurs yeux constituait un crime de haute trahison (2)], le lieu même où s'était produit l'arrestation aurait dû également être déterminé pour régler le point de fait obscur, or une Commission internationale d'enquête seule aurait pu faire la lumière à ce sujet. Les rapports des autorités françaises et allemandes étaient en effet contradictoires, prétendant : les premiers, que M. Schnobelé avait été appréhendé sur le sol français, les seconds sur le sol allemand. On n'aurait pas manqué d'éclaircir les circonstances de l'arrestation si la mauvaise foi allemande n'avait rendu celle-ci en tout état de cause impossible, par suite de la convocation qui rendait ce commissaire de police inviolable. C'était vraiment une fort mauvaise querelle d'Allemand, qui leur aurait cependant servi s'ils avaient eu l'envie de nous entraîner dans une nouvelle lutte, car ils auraient alors tergiversé comme ils l'ont fait récemment encore au sujet de l'incident de Casa-

(1) Voir l'article de M. DUPUIS dans le *Correspondant* d'avril 1905 sur l'incident de Hull.

(2) Dépêche du 23 avril de Bismarck à M. Herbette, ambassadeur français à Berlin.

blanca, que nous étudierons à la fin de notre travail. C'est l'habitude en effet de ces voisins d'Outre-Rhin, tout en protestant bien haut par la bouche même de leur souverain de leurs intentions pacifiques, de ne ménager aucune occasion de nous faire sentir qu'ils sont toujours prêts à mettre en action leurs forces militaires qu'ils entretiennent avec grand soin, et qui leur servent à intimider tous ceux avec qui ils ont des démêlés; mais quand on leur tient tête et qu'on veut chercher les causes réelles de tous ces incidents, on s'aperçoit qu'ils se dérobent, ne voulant pas qu'on fasse éclater au grand jour leur mauvaise foi.

Si une Commission internationale d'enquête eut donc pu rendre de grands services, dans cette affaire Schnobelé dont les faits, à proprement parler, auraient pu être ainsi mis en lumière, mais qui, heureusement, fut réglée pacifiquement, il aurait été à souhaiter que dans un autre incident analogue, mais dont les conséquences furent plus terribles celui du *Maine* (1), on eut pu avoir recours à cette institution, quoiqu'il fut permis de douter qu'elle eût été acceptée par les Etats-Unis qui ne virent, dans cet accident, qu'une raison de plus de précipiter la lutte qu'ils désiraient engager contre l'Espagne, qui essuya un refus au sujet de l'arbitrage auquel elle proposait de s'en remettre.

(1) Voir *Annual Register*. Année 1898, p. 362.

Il serait bien en effet rentré dans le rôle d'une Commission internationale d'enquête d'établir la vérité sur les causes de l'explosion du *Maine*, vaisseau de guerre américain, mouillé dans le port espagnol de la Havane, dont la perte fut cruelle pour les Etats-Unis auxquels elle enlevait non seulement une unité de combat importante, au point de vue matériel, mais surtout parce qu'elle entraîna la mort de 259 de ses marins ; sans preuve formelle il était impossible cependant d'en rendre responsable l'Espagne (1). Or les résultats opposés des deux enquêtes nationales qui furent faites, prouvent bien toute l'importance de l'institution préconisée par M. de Martens, car tandis que le rapport des officiers de la marine des Etats-Unis concluait à la perte du navire par suite d'une cause extérieure, telle qu'une mine sous-marine placée par un ennemi perfide, la Commission d'enquête espagnole, quoiqu'elle eut rencontré de grandes difficultés à accomplir sa mission, aboutissait à une conclusion diamétralement opposée, en déclarant que seule, une cause accidentelle et interne, pouvait avoir occasionné ce désastre. Or, l'exemple récent du *Iéna* est là pour prouver que l'explication donnée par les Espagnols ne pouvait être repoussée, de prime-abord, comme le firent les Américains. Ceux-ci, en admettant comme absolument exactes les conclusions de leurs nationaux, poursuivaient un double but : d'une part, ils soulevaient l'indignation

(1) Duruis, *Le Correspondant*. Avril 1905. Incident de Hull.

des Espagnols, accusés ainsi d'être les auteurs de ce désastre, de l'autre, ils favorisaient le développement dans leur pays, du courant d'opinion déjà fort hostile aux Espagnols, ce qui leur permettait d'arriver à leur fin qui était d'entrer en lutte avec ces derniers ; aussi étaient-ils bien décidés à ne pas laisser échapper ce prétexte, qui favorisait leur dessein, en leur fournissant l'occasion de se faire déclarer la guerre par les Espagnols auxquels ils désiraient voir perdre la domination de Cuba, qu'ils espéraient ensuite voir retomber sous la leur.

C'est pourquoi nous pouvons douter que la proposition d'une Commission internationale d'enquête, dont le résultat aurait été, en faisant la lumière complète sur les causes réelles de la perte du *Maine*, d'enlever aux Etats-Unis ce prétexte contre l'Espagne, eut été mieux accueillie que la demande d'arbitrage (1), car étant bien résolus d'avance à faire la guerre, ils n'auraient pas voulu laisser échapper cette occasion, en tout cas ils n'auraient pas tardé à en faire naître d'autres, dont ils auraient profité, s'ils n'avaient pu, devant la volonté nettement exprimée par l'opinion publique d'obtenir l'éclaircissement complet des causes de cet accident, éviter le recours à une Commission internationale d'enquête établie dès cette époque, dont le rapport, en présentant les faits sous leur véritable jour, aurait pu les

(1) Voir la *Cause de la Paix et les 2 Conférences de la Haye*, par M. PILLET, 1908, p. 14.

empêcher de justifier à ce moment l'ultimatum qu'ils allaient faire parvenir à l'Espagne et qui n'aurait été que retardé.

M. d'Olivart, dans son appréciation de la Conférence de la Haye de 1899 (1), sans citer ce cas évident d'application d'une Commission internationale d'enquête, en envisage un autre beaucoup moins important selon nous, mais qui contribua aussi en partie à augmenter la tension des relations entre les Etats-Unis et l'Espagne. Il s'agit de la mort en prison du docteur Ruiz, dont la maladie était la cause réelle, selon les autorités espagnoles, mais que les Etats-Unis déclaraient provoquée uniquement par les mauvais traitements. Une enquête fut ouverte à ce sujet, mais, chaque commissaire ayant trouvé des faits opposés pour justifier son opinion, le résultat ne servit qu'à alimenter le brasier, or une Commission internationale d'enquête, dont l'impartialité ne peut être mise en doute par suite de la présence d'un commissaire neutre, aurait certainement, en rétablissant la vérité, empêché les journaux de grossir l'affaire et aurait rendu juge l'opinion publique, du côté où se trouvait le bon droit, empêchant ceux qui s'étaient trompés de persister dans leur opinion, car tout parti pris aurait dû cesser devant l'exposé du rapport.

Les nombreux cas où les Commissions internationales

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1899. *Opinion de jurisconsultes étrangers*, p. 852.

d'enquête peuvent jouer un rôle efficace nous permettent d'espérer que les Etats admettront aisément ce recours resté complètement libre et dont aucune conséquence obligatoire ne peut résulter : le seul fait d'accepter la nomination d'une Commission de ce genre pour le règlement d'un différend, dont les origines sont contestées au point de vue des faits, sans rien faire préjuger de la solution de la question, permettra tout au moins de gagner un temps précieux, en réduisant de durée la phase aiguë du conflit, ce qui augmentera d'autre part les chances d'apaisement. Si la bonne foi des parties existe indiscutablement, il est certain que le règlement définitif et à l'amiable de l'incident s'en suivra.

Mais si l'un des partis craint de voir étaler au grand jour sa mauvaise foi ou veut, comme les Etats-Unis, en profiter, pour hâter la lutte qu'il désire entreprendre à tout prix, il n'est pas douteux qu'il refusera de recourir à cette institution. D'ailleurs, comme le déclare M. d'Olivart dont nous avons cité plus haut l'opinion, « ceux qui « veulent malgré tout se battre y arriveront toujours, « malgré tous les moyens d'apaisement qu'on leur propose sera ». Mais en habituant l'opinion publique à envisager toutes les conséquences désastreuses des luttes qui, à l'heure actuelle, seront pour un Etat quel qu'il soit, une cause certaine d'infériorité dans celle incessante qui se livre à tout instant sur le champ de bataille économique, peut-être arrivera-t-on à la faire agir sur les gouvernants en les empêchant de réaliser leurs projets belliqueux.

Nous nous sommes bornés à montrer les deux cas les plus importants de la fin du XIX^e siècle où l'institution des Commissions internationales d'enquête, si elle avait été plus ancienne, aurait eu l'occasion de s'exercer, nous verrons que peu de temps après sa naissance, son intervention efficace se fit sentir, ce qui la mit en relief et suscita, de la part des commentateurs de l'incident de Hull, dans lequel elle avait subi l'épreuve de la pratique avec succès, des recherches sur les nombreux cas où elle aurait également pu être appliquée avec fruit, et qui se rapportent tous naturellement à une époque antérieure à sa création, qui ne fut pas un des moindres résultats de la Conférence de la Haye de 1899.

En exposant ainsi les avantages qu'on aurait retiré de l'institution des Commissions internationales, dans les deux cas connus de tous, parce qu'ils ont eu tous les deux des conséquences fort graves pour la Paix du monde, troublée seulement à la suite du second ; nous constatons qu'afin de lui assurer toute son efficacité, il faudrait que la presse pacifiste ne manque pas, dès qu'un incident, causé par une question de faits embrouillés, vient obscurcir l'horizon, de rappeler aux diplomates l'excellent emploi qu'ils pourraient obtenir de l'application de cette institution récemment retrouvée sinon découverte. Son acceptation en effet, ne peut faire hésiter les gouvernements auxquels elle laisse ensuite liberté complète dans le choix de la solution de l'incident, tout en lui permettant de ménager les susceptibilités entraî-

nées par ces affaires délicates, et de calmer de suite l'opinion publique qui ne peut être influencée par les commentaires erronés et plus ou moins acerbes de la presse, étant certaine de connaître sous peu l'exacte vérité sur la question qui n'aurait pas autrement manqué de la passionner. D'autre part, ce recours aura l'énorme avantage d'éviter de voir l'amour-propre national engagé par les rapports contradictoires des agents qui, ayant conduit isolément chacune des enquêtes, ont abouti à des résultats opposés. Le dilemme dans lequel était jusqu'ici presque toujours enfermé le gouvernement forcé soit de soutenir ses agents, ce qui pouvait l'entraîner à la guerre, soit de les désavouer, ce qui était une humiliation nationale, ne peut plus se poser (1). Aucun parti pris n'est à redouter dans l'exposé des faits présenté dans le rapport de la Commission internationale d'enquête, c'est pourquoi il sera plus aisé de s'entendre sur la suite que comporte l'incident, dont les causes seront éclaircies, en même temps que le calme sera rétabli dans le pays, durant ces formalités toujours fort longues. Aussi la solution pacifique, peut-on l'espérer, sera toujours de ce fait fort facilitée. Le refus préventif de la part d'un des Etats d'employer ce moyen pacifique, qui ne lui offre que des avantages, n'entraînant aucune conséquence obligatoire pour la suite, fera préjuger du

(1) Voir cours de doctorat de M. RENAULT professé à la Faculté de Paris (Année scolaire 1907-1908).

mauvais résultat qu'on redoute de la découverte de la vérité, en montrant qu'on cherchait simplement un prétexte de rupture des relations cordiales, afin de paraître forcé de s'engager dans une lutte qu'on recherchait ardemment mais qui n'avait aucune raison avouable autre que l'espoir de conquête.

Or, le soin qu'ont mis, durant ces dernières années, tous les gouvernements à dissimuler leur envie d'agrandir leur domaine sous des raisons de provocation ou de défi à l'honneur national les forçant de recourir à la lutte, prouve bien qu'ils cherchent toujours à paraître avoir le bon droit de leur côté, car la sympathie des peuples va rarement à ceux qui engagent le combat sans raison valable. L'importance d'avoir pour soi l'encouragement, même simplement oral, d'autres peuples, ira en se développant de plus en plus, car un jour viendra sans doute où l'opinion publique, favorable à la cause de ceux qui luttent uniquement pour leur liberté, comme les habitants du Transvaal l'ont fait à la fin du siècle dernier, interviendra efficacement en leur faveur, en forçant leur gouvernement à s'opposer à la disparition des états qui, malgré leur faiblesse, n'ont pas craint d'engager une lutte dont le prix était le maintien de leur indépendance. Déjà actuellement on a pu le constater durant la guerre russo-japonaise. Le refus de la part de l'Europe de prêter son concours financier à l'un des combattants qui était loin d'avoir ses sympathies, eut pour résultat non seulement de l'empêcher d'achever

son triomphe, mais même d'en tirer un profit aussi grand qu'il aurait pu l'espérer.

Le rejet du recours à une Commission internationale d'enquête, dans le cas de différends dont les origines sont des faits mal éclaircis, entraînera donc l'opinion des autres peuples à considérer la raison invoquée comme sans fondement et à favoriser celui qui aura été l'objet d'une attaque qu'il jugera injuste, en empêchant dans la suite par une intervention plus ou moins manifeste, le triomphe de l'agresseur. Aussi faut-il espérer que, dans des conditions semblables, il sera fort difficile pour un gouvernement de s'opposer à la constitution d'une Commission internationale d'enquête, réclamée par la presse pacifiste de tous les pays, et dont le fonctionnement produira d'excellents résultats dans la plupart des cas, car une fois les faits connus à la suite d'un rapport impartialement établi, la solution amiable s'en suivra presque forcément, ou s'il reste des questions de droit à régler, ce sera alors un pas de fait vers l'arbitrage, qui verra ainsi encore son champ d'action étendu, et il sera difficile en effet de refuser à ce moment de s'y soumettre, malgré la liberté proclamée hautement sur les conséquences de la nouvelle institution.

CHAPITRE II

L'Institution des Commissions Internationales d'enquête à la Conférence de la Haye de 1899

L'initiative de la réunion de cette conférence avait été prise par le tzar de Russie, dont le ministre des affaires étrangères, après avoir obtenu l'assentiment des principaux représentants des puissances accréditées à la Cour impériale, en avait indiqué le programme, dans une circulaire du 28 décembre 1898.

Les délégués russes devaient donc s'efforcer plus que tous les autres de contribuer au succès de cette tentative dont l'honneur allait rejaillir sur leur souverain.

Ils se firent en effet remarquer par leur activité dont nous allons constater l'effet pour la création d'un nouvel organe pacifique de résolution des conflits qui reçut le nom de Commissions Internationales d'enquête et fut leur œuvre propre suggérée par M. de Martens.

Mais de même que les résultats de la Conférence furent

loin de répondre aux espérances, sans doute excessives, soulevées par l'annonce de sa réunion, car une œuvre aussi importante ne peut être menée à bien du premier coup, les tâtonnements et les lenteurs du début étant inévitables, de même les Russes ne purent faire admettre complètement leur projet de Commission, et ils durent se contenter de faire accepter cette institution à laquelle on fit subir de nombreuses modifications, en atténuant en partie l'efficacité, mais qui leur laissaient l'espoir qu'on ne tarderait pas à en reconnaître les bienfaits, dès son emploi qui ne pouvait tarder ; les concessions faites, l'ayant été dans le but de réunir l'unanimité des adhésions, en facilitant ainsi la réalisation du grand désir de ses créateurs qui était de la voir appliquer dans les nombreux cas, qui se présenteraient.

Nous allons donc étudier les transformations subies par le projet russe primitif, sous les divers reproches qui lui furent adressés plus ou moins justement, nous verrons ensuite l'excellente impression de cette institution sur la plupart des commentateurs de la Conférence de la Haye qui en prédirent d'avance les glorieux résultats.

Dès sa présentation au comité d'examen, les difficultés qu'il devait rencontrer pour son adoption, se firent d'ailleurs sentir, aussi examinerons nous séparément, l'accueil que lui fit ce comité, puis celui qu'il reçut aux séances plénières de la conférence, quoique modifié déjà lors de son premier examen.

§ I. — Etude du projet Russe et de ses modifications
par le comité d'examen

Le premier article fut celui qui devait soulever le plus d'objections il était ainsi conçu : (1)

ART. 14. — Dans les cas où se produiraient entre les Etats signataires des divergences d'appréciation, par rapport aux circonstances locales ayant donné lieu à un litige d'ordre international, qui ne pourrait pas être résolu par les voies diplomatiques ordinaires, mais dans lequel ni l'*honneur* ni les *intérêts vitaux* de ces Etats ne seraient engagés, les gouvernements intéressés *conviennent* d'instituer une Commission internationale d'enquête, afin de constater les circonstances ayant donné matière au dissentiment et d'éclaircir, sur les lieux, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait.

Dès la lecture de ce texte M. Lammasch délégué de l'Autriche-Hongrie fit remarquer que, malgré la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux, le caractère obligatoire prévu par les Etats signataires ne pouvait s'accorder avec le principe de la souveraineté nationale, aussi ne devait-on admettre qu'un caractère facultatif (2). M. Holls délégué des Etats-Unis se range immédiatement à cet avis mais fait remarquer que le caractère de simple prévision, pour une institution dont le rôle

(1) Voir *Actes de la Conférence de la Haye*. Documents officiels, p. 203, IV^e partie.

(2) Voir IV^e partie, p. 134.

bienfaisant est admis par tous, est insuffisant et qu'il faut au moins le recommander aux parties. Le Comité admet alors le remplacement dans cet article du mot « conviennent » par « sont d'accord pour recommander ».

Mais l'intervention de M. de Martens lors de la deuxième lecture du projet (1) parvient à faire maintenir tout de même le terme d'obligation, de la part des puissances intéressées, en le tempérant par une deuxième réserve « *en tant que les circonstances le permettent* » qui s'ajoute à celle de l'honneur et des intérêts vitaux; la rédaction définitive adoptée par le Comité d'examen devient la suivante :

ART. 9. — Dans les litiges d'ordre international provenant d'une divergence d'appréciation sur des faits, qui peuvent être l'objet d'une constatation locale, et n'engageant d'ailleurs ni l'honneur, ni les intérêts vitaux des puissances intéressées, ces puissances, pour le cas où elles ne pourraient se mettre d'accord par les voies diplomatiques ordinaires, conviennent de recourir, en tant que les circonstances le permettent, à l'Institution des Commissions internationales d'enquête, afin d'éclaircir sur place, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait.

C'était là le résultat du langage persuasif de M. de Martens (2) qui avait réussi à faire maintenir le caractère obligatoire de ce recours, en augmentant les réserves, mais si M. Lammasch s'était rendu à ces arguments, il

(1) Voir IV^e partie, p. 137, 9^e séance, 23 juin.

(2) Voir son plaidoyer; page 15, de cet ouvrage.

manifesta cependant la crainte que dans ces conditions, l'assaut, que ne manquerait pas de lui faire subir les petites Puissances, ne mette l'institution tout entière en péril; et c'était pour éviter cette perspective qu'il avait proposé de supprimer radicalement le principe d'obligation. Mais M. de Martens répliqua qu'il estimait ces craintes vaines, cette nouvelle garantie « des circonstances à envisager » devait suffire selon lui à faire tomber toutes les objections. Afin d'éloigner toute idée d'opposition, M. Stancioff, délégué de Bulgarie, proposa d'insérer une troisième réserve ainsi conçue : « Si les Puissances le trouvent avantageux », mais elle ne fut pas admise lors de la discussion générale (1).

M. d'Estournelles de Constant, délégué français, fit remarquer qu'il ne partageait pas l'optimisme de M. de Martens et que, d'après les impressions recueillies à ce sujet auprès de nombreux délégués, certains d'entre eux appréhendaient beaucoup pour leur pays ce recours forcé à une enquête internationale, il est vrai qu'ils n'exprimaient à cet égard que des craintes d'ordre moral et matériel : Froissement d'amour-propre national; révélation de vices d'Administration, d'où humiliation et surtout crainte de pression, exercée sur eux par l'opinion, à la suite de ces révélations. Comme ce ne sont pas des arguments qui sont mis ainsi en avant il sera fort difficile de vaincre cette résistance, c'est pourquoi il est partisan

(1) 16^{me} séance, 18 juillet, p. 184, IV^e partie, *Actes de la Conférence*.

des concessions préconisées par M. Lammasch pour aboutir de suite à un résultat. M. Odier appuie cette façon de voir au nom de la Suisse, craignant qu'on ne fasse du recours à ces Commissions un moyen détourné de forcer les Puissances faibles à s'en remettre à un Arbitrage.

C'est bien là leur but selon M. Rolin, délégué du Siam, M. de Martens, du reste, admet qu'elles peuvent y conduire, mais pas nécessairement. D'ailleurs, selon lui « si l'on se borne à émettre un vœu platonique, à recommander la nomination de ces Commissions, comme le désire M. Holls, le but poursuivi sera manqué, on n'aura fait qu'une manifestation de plus, c'est pourquoi la nomination doit en être obligatoire ». Cet avis prévalut finalement, et malgré l'opposition prévue, le président, M. Bourgeois, déclara que la rédaction du Comité d'examen serait maintenue, quitte ensuite à se rallier à la proposition de M. Lammasch, si cela était nécessaire pour assurer l'adoption de l'institution, l'échange d'idées provoqué dans le futur débat ne devant pas être inutile, car il servira à édifier l'opinion publique sur les motifs guidant les partis.

Le 2^e article du projet russe, s'occupant de régler la constitution, souleva des objections beaucoup moins vives que le 1^{er} ; il était rédigé dans ces termes :

ART. 15. — Les Commissions internationales sont constituées comme suit : Chaque gouvernement intéressé nomme deux membres et les quatre membres réunis choisissent le

cinquième, qui est en même temps le président de la Commission. S'il y a partage de voix pour l'élection d'un président, les gouvernements intéressés s'adressent d'un commun accord soit à un gouvernement tiers, soit à une personne tierce, qui nommera le président de la Commission.

M. Holls fait remarquer, à juste titre, qu'on peut craindre que ce sera peu de la voix unique du président pour départager les quatre commissaires, dont deux étant choisis par chaque pays, formeront ensuite deux camps opposés, aussi propose-t-il de porter le nombre des commissaires neutres à trois ; leur avis s'imposerait alors plus aisément et l'opinion publique en serait plus impressionnée ; mais cette proposition ne fut pas prise en considération. On préféra permettre aux parties de régler elles-mêmes ces détails, sur la demande de M. Pauncote, délégué anglais, quand elles ne voudraient pas imiter la composition du tribunal d'arbitrage, à laquelle on se rapportait, l'article 15 fut en conséquence rédigé de la façon suivante :

ART. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées, *sauf stipulation contraire*, de la manière déterminée par l'article 31 de la présente convention.

En fait, sauf la faculté pour les parties de régler elles-mêmes la composition de la convention, le renvoi à l'article 31, qui ensuite devint l'article 32 définitif (1), ne modifiait pas sensiblement la proposition russe, sauf

(1) *Actes de la Conférence*, I^{re} partie p. 131.

pour le choix du surarbitre, car en cas de désaccord, sur le choix d'une tierce puissance ayant pour mission de le désigner, on prévoyait en outre dans le dernier paragraphe de cet article 32 « que chaque partie désignerait « alors une puissance différente et ce serait à celles-ci « de s'entendre pour le choix du surarbitre ».

Le projet russe s'occupait ensuite de l'aide à accorder aux Commissions internationales d'enquête :

ART. 16. — Les gouvernements, entre lesquels s'est produit un grave dissentiment ou un conflit, dans les conditions indiquées plus haut, s'engagent à fournir à la Commission tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour une étude approfondie et consciencieuse des faits qui y ont donné matière.

MM. Holls, d'Estournelles de Constant et Zorn, ce dernier délégué allemand, trouvèrent dangereuse cette rédaction à laquelle les Etats n'auraient pu souscrire, dans la crainte d'être amenés à fournir des renseignements intéressant leur propre sécurité, aucun juge n'existant pour apprécier « la limite des moyens et facilités nécessaires » (1). Aussi le chevalier Descamps, délégué belge, et futur rapporteur du projet examiné, proposa-t-il d'ajouter le tempérament suivant : « *dans la mesure qu'ils jugent possible* », la rédaction adoptée par le Comité fut alors celle-ci :

ART. 11. — Les puissances intéressées s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large

(1) *Actes de la Conférence*, IV^e partie, p. 135.

mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Les articles 17 et 18 du projet russe s'occupaient du rapport dans ces termes :

ART. 17. — La Commission internationale d'enquête après avoir constaté les circonstances dans lesquelles le dissentiment ou le conflit s'est produit, présente au gouvernement intéressé son rapport signé par tous les membres de la Commission.

ART. 18. — Le rapport de la Commission d'enquête n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale ; il laisse aux gouvernements en conflit entière faculté, soit de conclure un arrangement à l'amiable sur la base du rapport sus-mentionné, soit de recourir à l'arbitrage en concluant un accord *ad hoc* soit enfin de recourir aux voies de fait admises dans les rapports mutuels entre les nations.

Ces deux articles subirent tous les deux une amputation qui consista, pour le premier à retrancher le membre de phrase relatif à la constatation des circonstances dans lesquelles le dissentiment ou le conflit s'était produit, et pour le deuxième dans la disparition de l'allusion au recours aux voies de fait, suppression demandée par M. d'Estournelles de Constant qui fit observer que « dans une conférence de la paix, il ne faut pas prévoir ni réserver explicitement le droit à la guerre » ; loin de s'opposer au maintien complet du texte primitif, M. de Martens fait simplement remarquer que, dans la pensée des auteurs du projet, il était question « non de la guerre,

mais de simples mesures de représailles ou rétorsion » (1).

Ainsi l'examen du projet russe par le Comité avait laissé subsister tout au moins au point de vue de la forme, les caractéristiques de cette institution : si le principe d'obligation avait été maintenu il était entouré cependant de réserves telles que l'on pouvait l'envisager comme n'étant en réalité que facultatif. Mais, comme l'avait fait prévoir M. Lammasch, ces modifications ne devaient pas paraître suffisantes à ses adversaires qui devaient diriger contre lui les attaques les plus violentes, malgré le rapport élogieux présenté par M. Descamps (2), dont nous ne pouvons nous dispenser de citer le passage principal qui est un digne pendant de l'éloquence déployée par M. de Martens lorsqu'il présenta son projet (3) :

« L'institution des Commissions internationales d'enquête, « conclut le rapporteur, n'est pas une innovation en droit des « gens, elle a rendu dans le passé d'importants services, elle « peut rendre dans l'avenir des services plus considérables « encore. Des conflits surgissent parfois entre les Etats à « l'occasion de faits qui peuvent, à un moment donné, surex- « citer l'opinion, et même l'égarer complètement. Deux choses « semblent alors nécessaires : il faut constater de bonne foi « la matérialité des faits, de manière à prévenir les égare- « ments de l'opinion, il faut aussi gagner du temps en vue de « prévenir les esprits. Les Commissions internationales d'en-

(1) *Actes de la Conférence*, p. 138, séance du 23 juin, IV^e partie.

(2) *Ibid.*, p. 14, séance du 17 juillet, IV^e partie.

(3) Voir page 15 du volume *Exposé de l'Institution*.

« quête répondent à cette double exigence. Comme l'indique
« leur nom, les Commissions n'ont pas pour tâche de
« prendre des décisions, elles n'ont mission que de faire
« un rapport constatant les faits d'une manière exacte et
« complète. Le projet russe proposait de rendre obligatoire
« l'institution des Commissions internationales d'enquête,
« sous cette réserve que ni l'honneur ni les intérêts vitaux
« des puissances intéressées ne fussent engagés dans le diffé-
« rend. Même avec ce tempérament, le principe de recours
« obligatoire nous a paru trop absolu. Il a semblé, d'autre
« part, que l'on ne pouvait se borner à recommander simple-
« ment l'institution des Commissions d'enquête, comme le
« proposait M. Lammasch, délégué d'Autriche-Hongrie. Fina-
« lement, le Comité s'est rallié à une proposition moyenne,
« concernant l'engagement de recours à ces Commissions
« en tant que les circonstances le permettent... »

L'institution des Commissions internationales d'en-
quête, acceptée dans cette mesure, a été unanimement
considérée par le Comité même, comme un gage important
de pacification et comme auxiliaire précieux, ménagé
aux États qui veulent de bonne foi faire la lumière sur
des faits, dont la constatation exacte peut concourir au
maintien de leurs bonnes relations.

§ II. — Etude des transformations du projet du Comité d'examen en texte définitif

La discussion générale du texte présenté par le Comité
d'examen n'eut lieu qu'à la séance plénière du 19 juillet,
le paragraphe concernant les Commissions internatio-

nales d'enquête ayant été réservé lors de la 1^{re} lecture du projet de règlement pacifique des conflits, mais elle ne devait en être que plus vive. Ce fut M. Beldiman, délégué de Roumanie, qui ouvrit le feu contre ce projet, visant surtout l'annulation de l'article 9 et par suite la disparition complète de cette institution à peine venue au monde. Il s'exprima ainsi (1) :

« Quoiqu'obligé d'aller à l'encontre d'un courant d'opinion,
« formé sous l'influence d'autorités incontestables en droit
« international, comme il s'agit de conclure des stipulations
« internationales touchant directement aux relations réci-
« proques des Etats, la doctrine seule, ne saurait décider
« en dernière instance, il faut encore qu'elle s'accorde avec
« les intérêts légitimes de la politique des Etats mis en
« cause ».

Aussi il déclare qu'il ne peut adhérer, au nom de son gouvernement, aux articles concernant les commissions internationales d'enquête prévus au paragraphe 3 de la convention.

Il constate d'ailleurs que sa manière de voir est partagée par la Grèce et la Serbie qui estiment, comme son gouvernement, que le projet de convention gagnerait beaucoup à la disparition de ce paragraphe, dont les stipulations selon lui, ne sont pas compatibles avec les droits et intérêts de son pays, car elles ne faciliteraient pas les bons rapports que la Roumanie désire maintenir avec toutes les puissances.

(1) *Actes de la Conférence*, IV^e partie, p. 42. Séance du 19 juillet.

Elles sortent même du cadre tracé par la circulaire de M. Mouravieff. M. Beldiman l'exprime en ces termes :

« Les appréhensions de la première heure, produites par le
« projet primitif russe, ne se sont pas dissipées, avec les
« transformations que lui a fait subir le Comité d'examen.
« Si ce n'est pas une innovation, d'ailleurs au point de vue
« général, en ce sens que des Commissions mixtes ont fonc-
« tionné dans un but analogue pour éclaircir, sur les lieux
« mêmes, les faits qui avaient soulevé un incident, d'autre
« part les différences apparaissent trop grandes à cause du
« principe obligatoire adopté par le Comité d'examen et de la
« composition admise pour ces Commissions.

« Il y a ainsi une innovation importante en matière de droit
« international qui change le caractère des Commissions
« invoquées comme antécédents, car elles ne fonctionnaient
« que par suite d'un accord absolument spontané entre les
« gouvernements intéressés directement dans le litige, et non
« en vertu de stipulations internationales. Or, on ne peut
« admettre, sans graves inconvénients politiques en certains
« cas, cette enquête internationale, imposée par stipulation,
« au lieu d'être libre comme par le passé, car, de ce fait, une
« partie de souveraineté est aliénée ».

Quant à la réserve « des intérêts vitaux et de
l'honneur » et à celle « en tant que les circonstances
le permettront », rajoutées lors du premier remaniement
du projet russe : « elles offrent, même réunies, des garanties
« insuffisantes, car des cas importants peuvent se produire où
« elles ne s'appliqueraient pas et où, pourtant, il pourrait être
« contraire aux intérêts bien entendus de la politique de notre
« Etat d'admettre dans ce cas une Commission d'enquête

« pour des raisons qu'on ne trouve peut-être pas opportun de
« discuter (1).

« D'ailleurs, ces réserves laissent toujours une grande
« marge à l'appréciation, et la partie peut être inégale entre
« les diverses puissances qui se trouveront en présence.
« Telles sont les sérieuses préoccupations que nous inspirent
« ces clauses qui, rattachées au principe obligatoire de
« l'article 9, nous semblent plutôt contenir des germes de
« discorde, des éléments de complication, que des garanties
« suffisantes contre des prétentions qui pourraient toujours
« se produire à l'encontre de nos intérêts légitimes ».

C'est pourquoi le principe d'obligation renfermé dans
l'article 9 du projet ne peut être approuvé, selon M.
Beldiman, aussi : « plutôt que d'essayer plus tard dans la
« pratique de se dérober à son application par des interpré-
« tations spécieuses, son gouvernement préfère s'opposer
« franchement à cette institution, qui ne peut dans les
« conditions actuelles, être considérée comme un moyen
« pratique et utile de régler à l'amiable des litiges d'ordre
« local. Il est difficile de légiférer *in abstracto* sur une matière
« qui traite du règlement des litiges internationaux sans tenir
« compte des conséquences pratiques que les dispositions
« projetées peuvent avoir pour les rapports politiques des
« Etats ».

« S'il n'y a rien à redire, au point de vue doctrine pure, à
« l'article 9, on ne peut, ajoute le délégué de la Roumanie,
« faire la même constatation au sujet du domaine de la
« politique internationale, dans laquelle la réalité inexorable
« des choses s'impose, c'est la raison qui lui fait présenter

(1) Voir *Conférence de la Haye*, IV^e partie, p. 48.

« ces objections fondées sur une longue expérience, contre une
« institution qui ne paraît pas conforme à l'esprit général de
« concorde et d'apaisement, qui inspire l'ensemble du projet
« de la convention, il ne croit pas que l'œuvre générale de
« l'arbitrage sera diminuée par la suppression de ces Commis-
« sions internationales d'enquête obligatoires, dont l'adoption
« paraîtrait à la Roumanie, ainsi qu'à la Grèce et à la Serbie,
« un amoindrissement de leur situation actuelle acquise au
« prix de tant de sacrifices ».

M. Veljkovitch prend la parole ensuite, au nom de la délégation de Serbie, pour s'associer aux arguments présentés par M. Beldiman pour la disparition de ce projet, dont il ne méconnaît pas les services possibles dans des circonstances spéciales et exceptionnelles qui ne pourraient suffirent cependant à justifier la généralisation du procédé, par suite des considérations suivantes :

« L'acceptation de la nomination d'une Commission inter-
« nationale d'enquête, implique le consentement pour l'Etat
« de soumettre l'action de ses propres autorités, du moins
« pour tel et tel fait déterminé à une sorte de contrôle inter-
« national.

« Il faut se rendre compte aussi qu'il y a au fond de
« toute demande d'enquête de ce genre une sorte de doute
« plus ou moins direct au sujet de l'impartialité de l'enquête
« faite par les autorités nationales de l'autre Etat. Or parmi
« les susceptibilités des Etats, certaines sont incontestable-
« ment légitimes et ne doivent pas être froissées, ou alors
« l'institution tout entière, dont l'emploi inopportun a provo-
« qué le froissement, serait discréditée...

« Or, l'article 9 du Projet de convention n'offre pas de

« garantie à ce point de vue, car s'il exclut, à priori, de la
« compétence de la commission les litiges, où se trouvent
« engagés l'honneur national ou les intérêts vitaux des Etats,
« il est permis de se demander d'autre part si en pratique les
« grandes puissances se montreront toujours disposées à
« reconnaître aux petites puissances les mêmes susceptibilités
« en matière d'honneur et d'intérêts vitaux, quelles ne man-
« queront pas d'avoir elles-mêmes. Ces petites puissances
« sont parfois entraînées dans des discussions humiliantes
« sur la question de savoir si dans tel ou tel cas, leur honneur
« national est réellement engagé, tandis qu'il suffira souvent
« aux grandes puissances d'invoquer cet argument de l'hon-
« neur national pour mettre de suite les petites puissances
« dans l'impossibilité de provoquer décemment une discussion
« à ce sujet.

« Il y a dans la clause d'honneur de l'article 3 une source
« d'inégalité de traitements entre grandes et petites puissances,
« que celles-ci pourront parfois être forcées de subir en fait,
« mais qu'il est impossible de consacrer en droit et de sceller
« par une signature dans une convention internationale » (1).

Ces garanties, y compris celle des circonstances, n'étant pas réelles pour tous, les petits Etats ne peuvent adhérer à une institution, qui pourrait dans la suite, leur être imposée au détriment de leur honneur ou de leur sécurité. L'emploi de ce moyen destiné à rechercher impartialement la vérité du fait en facilitant l'œuvre de la justice deviendrait, selon M. Veljkovitch, un signe extérieur d'infériorité et de dépendance que l'opinion

(1) *Actes de la Conférence*, IV^e Partie, p. 52.

publique des petits Etats ne voudrait pas admettre. Aussi, trouve-t-il préférable de laisser cette institution dans le domaine du droit international *non écrit*, tant que son organisation ne soit pas réglée de façon telle que l'engagement d'y recourir ne fut applicable à tous les contractants.

Le délégué de Grèce, M. Delyannis, qui est du même avis que les orateurs précédents, souhaite simplement dans l'examen de cette question, la réalisation de l'entente désirée par tous.

C'est le docteur Stancioff (1), délégué de Bulgarie, qui prend ensuite le premier la parole en faveur du maintien de l'institution qui, par suite des réserves établies par le Comité, « laisse toute liberté d'appréciation et d'action aux
« puissances en conflit sans faire craindre l'intervention de
« celles étrangères. La comparaison faite par M. Beldiman
« avec les Commissions mixtes, montre, ajoute-t-il, les différences basées sur le fait que ces dernières étaient celles
« consacrées par l'usage, tandis que celles qu'on veut établir
« leur succèdent en étant complétées dans une rédaction
« écrite, conformément au progrès des idées. L'article 13 du
« projet, qui n'assure aucun caractère obligatoire au rapport,
« prouve bien qu'il n'a d'autre but qu'une constatation des
« faits permettant de calmer les esprits et d'aboutir de la sorte
« plus aisément à la solution du conflit. Il exprime le désir,
« pour diminuer les appréhensions des petits Etats, qu'on
« fasse ressortir plus clairement le caractère facultatif de

(1) *Actes de la Conférence*, IV^e Partie, p. 171 (voir 1^{re} proposition de M. Stancioff, séance du 23 juin).

« l'institution par une modification de l'article 9 d'une part,
« et par l'insertion dans l'article 13 d'une clause permettant
« de considérer le rapport comme « *non avenu* », si tel est le
« bon plaisir des Etats en litige ».

M. Rolin (1) déclare alors que le gouvernement siamois est favorable à la conclusion de la convention dont il s'agit, estimant qu'elle sera le prélude naturel d'un arbitrage, à défaut d'entente immédiate : une question de fait provoquant presque toujours un débat juridique.

Ce fut le chevalier Descamps qui s'efforça ensuite de prendre la défense des conclusions, adoptées à l'unanimité par le Comité d'examen. Il commença par reconnaître « que tous les délégués étaient animés d'un double
« sentiment, d'une part, un dévouement sincère à la cause de
« la Paix, et de l'autre un attachement profond à leur Patrie,
« mais que ces deux sentiments pouvaient s'harmoniser, il
« espère, d'ailleurs, arriver à donner en partie satisfaction à
« tous, sans pour cela supprimer les dispositions auxquelles
« le Comité d'examen avait adhéré, et qui ont pour but d'arri-
« ver à d'excellents résultats : le caractère bienfaisant de cette
« institution n'ayant été nié par personne, des divergences
« s'étant produites seulement, au sujet du caractère à leur
« donner ».

Le rapporteur examine ensuite les diverses objections présentées contre le projet et en montre le peu de valeur (2). Il conteste tout d'abord l'interprétation trop

(1) *Actes de la Conférence*, p. 184, séance du 18 juillet.

(2) *Ibid.*, Discours de M. DESCAMPS, p. 54, IV^e partie.

étroite qu'on veut donner à la circulaire russe, du 30 décembre 1898, qui ne proposait « que des thèmes généraux et non une solution *ne varietur* », de même que la précédente du comte Mouravieff. Il déclare que la compétence de la Haute Assemblée ne peut être contestée sans rétrograder, car des traités existent déjà provoquant des cas d'arbitrage obligatoire. Il prouve ensuite que le projet ne pourrait gagner à la suppression du paragraphe III, le Comité ayant prévu pour le règlement pacifique des conflits « outre la médiation et les bons offices, dans les cas de différends entre Etats soulevant des questions de droit ou de fait, d'une part l'arbitrage, de l'autre les Commissions internationales d'enquête. La mission de celles-ci est d'élucider les points de fait, si elle entraînait d'autres conséquences, elle irait à l'encontre du but proposé ».

S'opposant aux déclarations de M. Beldiman, il soutient que la rédaction nouvelle est plus acceptable que celle du projet russe, car elle a été formulée dans le but de supprimer le caractère obligatoire des dispositions primitives, comme l'avait déjà fait remarquer M. Stan-
cioff, le texte de l'article 9 ne vise que les puissances intéressées au litige à l'exclusion des autres.

M. Descamps essaie aussi de combattre le reproche d'innovation, en déclarant que les Commissions internationales d'enquête ne sont qu'une amélioration des Commissions mixtes qui sont des organes de même espèce. Il en conclut que le délégué de Roumanie a trop

condamné l'institution en bloc, sans chercher s'il pouvait trouver des garanties pour la perfectionner ; il faut, au contraire, en tenant compte des objections formulées, tâcher de parvenir par l'introduction de nouvelles garanties, à faire tomber les craintes des petits Etats, en réalisant ainsi l'entente complète pour le maintien de ce paragraphe 3, dont la suppression causerait une lacune grave dans l'œuvre entreprise.

M. de Martens ajoute quelques considérations en faveur du maintien de cette institution dont il est le principal auteur, il insiste sur ce point qu'elle se trouve bien dans le cadre du programme lui-même, et pas seulement dans celui des questions qui s'y rattachent. « En soumettant à la Conférence ce projet le 26 mai, déclare-t-il, le gouvernement impérial est resté fidèle à son programme et n'en a pas pour cela élargi le cadre, les articles concernant la Commission d'enquête ne visent aucun but politique et ne touchent à la politique d'aucun État, la politique est exclue de nos débats comme en font foi les circulaires de MM. de Mouravieff et de Beaufort. » Et dans l'espoir de réussir à convaincre ses auditeurs de l'efficacité de l'œuvre, à laquelle il a puissamment contribué, il en fait un 2^e exposé analogue à celui déjà cité au début de ce travail (1) et que nous ne pouvons nous dispenser de reproduire tout au moins en partie, car il est comme le 1^{er} la présentation très nette de la question :

(1) Voir page 15 de ce livre ou *Actes de la Conférence*. Séance du 23 juin, IV^e partie, p. 137.

« Le but des Commissions internationales d'enquête, déclare
« l'éminent délégué russe, est toujours d'indiquer tous les
« moyens d'aplanir les conflits surgissant entre les nations et
« de prévenir la guerre, c'est là le seul but, il n'y en a pas
« d'autres. Les Commissions en fournissent le moyen par un
« examen impartial des circonstances et des faits, on peut voir
« par un cas particulier, comme l'arrestation d'une personne
« sur un territoire étranger peut soulever un conflit, car alors
« les passions s'enflamment, par suite d'articles de journaux,
« et les interpellations au Parlement risquent de forcer la
« main des Gouvernements, en les entraînant même dans une
« voie contraire à leurs intentions.

« Dans ce cas les Commissions peuvent jouer le rôle de
« *souape de sûreté*, on peut arriver à calmer l'opinion publi-
« que surexcitée et mal informée, en déclarant qu'on va
« d'abord organiser une Commission qui ira, sur place, faire
« la lumière par ses recherches, ainsi on gagnera du temps, le
« but de ces Commissions d'enquête est donc bien un instru-
« ment d'apaisement, il peut y avoir un malentendu au sujet
« de leur fonctionnement, il ne faut pas pour cela oublier que
« les Puissances en litige sont toujours libres de les accepter
« ou de les refuser. Les Conférences diplomatiques ne sont
« pas une tribune de laquelle on fait de grands discours, quelle
« que soit l'épithète de notre Conférence, notre but commun
« est de donner une base plus solide à la paix, à la concorde
« et à la fraternité entre les peuples. Par suite des relations
« internationales de plus en plus nombreuses, nous en arrive-
« rons à nous comprendre mieux et à nous estimer davantage,
« en élargissant notre horizon, surtout si sur toutes les ques-
« tions l'esprit d'entente et de confiance réciproques règne... »

L'effet de cette belle plaidoirie ne fut pas aussi complet
que celui de la première, qui avait convaincu les mem-

bres du Comité d'examen, car M. Beldiman ne parut pas satisfait des explications de M. de Martens auquel il commença par reprocher d'avoir fait allusion à l'état d'infériorité de la Roumanie vis-à-vis de la Hollande, au sujet de son passé, ce qui provoqua l'intervention du Président qui déclara que certainement l'intention de l'orateur n'était pas de rabaisser la Roumanie, ce qu'il n'aurait pas toléré. Puis, revenant à ses arguments, le délégué de Roumanie en maintint la portée déclarant que,

« par suite de leur composition et à l'occasion de leur fonction-
« nement, les Commissions d'enquête pouvaient toujours
« mettre en cause des Puissances étrangères au litige. Si le
« projet russe primitif n'a pas soulevé d'objections impor-
« tantes, ajoute-t-il, quoique prévoyant une organisation ana-
« logue, c'est qu'il fut étudié par un Comité restreint, dont ne
« faisaient même pas partie tous les premiers délégués des
« États représentés à la Conférence, aussi est-ce pour lui la
« première occasion dont il a profité dans cette séance,
« d'exposer des objections à un projet qu'il connaît depuis
« peu. »

Finalement on adopta l'article 9 sous réserve d'une seconde lecture, qui n'aurait lieu qu'après la discussion des amendements par le Comité d'examen.

On passa alors à l'examen de l'article 10 relatif à la constitution des Commissions internationales d'enquête, pour laquelle on renvoyait à l'article 31 du même règlement, concernant le tribunal d'arbitrage, sauf stipulations contraires.

M. Eysschen, délégué des Pays-Bas, prit alors la parole

pour faire remarquer qu'on ne s'était pas occupé d'établir de règles facilitant le fonctionnement de la Commission d'enquête, il exprima de la façon suivante les inconvénients de cette lacune (1) :

« C'est souvent chose malaisée que de poursuivre la
« recherche de la vérité, de distinguer les faits pertinents et
« relevant, et de constater, à suffisance de droit, les résultats
« acquis. Il y a des règles essentielles à observer, assurant la
» sincérité et l'efficacité de cette mesure d'instruction et qui
« évitent les méprises et les entraînements ; les jurisconsultes
« sont habitués à les observer, mais les enquêtes interna-
« tionales sont souvent confiées à des hommes techniques,
« non jurisconsultes, qui opéreront dans les pays éloignés,
« qui devront agir vite, pour ne pas laisser disparaître les
« traces de la vérité, et ne pourront alors guère s'éclairer sur
« les difficultés juridiques. Un règlement de procédure pour
« les enquêtes internationales serait donc ici encore plus
« nécessaire que pour l'arbitrage. Il est trop tard pour le faire
« mais on peut renvoyer aux grands principes, ayant inspiré
« le règlement de la procédure d'arbitrage, dans la mesure où
« ils sont applicables, à la matière spéciale des enquêtes ».

A titre d'exemple, M. Eysschen cite les dispositions selon lesquelles : le compromis doit nettement déterminer l'objet en litige et les pouvoirs des arbitres ; le tribunal fixe sa compétence, il rend des ordonnances de procédure et fait communiquer les pièces aux parties en cause.

(1) Voir *Actes de la Conférence*, p. 58, IV^e partie.

Cet amendement, rentrant dans l'ordre des garanties dont M. Descamps a parlé au début de la séance et qui peuvent être utilement appliquées à l'organisation des Commissions internationales d'enquête, on le renvoie au Comité d'examen après que MM. Zorn et Holls eurent fait observer qu'il ne fallait pas établir de confusion entre le fonctionnement de l'arbitrage et des Commissions d'enquête, l'objet de ces dernières n'étant que de constater un litige local, son fonctionnement doit être par suite plus simple.

M. Eysschen déclare qu'en effet « son amendement ne renvoie pas à des articles, mais à des principes et à ceux seuls applicables aux Commissions d'enquête ».

On n'inscrira donc à l'article 10 que les règles essentielles de toute enquête. Les articles 12, 13 et 14 sont également adoptés, sous réserve d'études complémentaires par le Comité d'examen pour l'addition dont, seul, le dernier est l'objet de la part de M. Stancioff.

Le Président déclare alors que les amendements présentés durant la séance feront l'objet d'une nouvelle étude de la part du Comité d'examen, avant qu'on passe à la deuxième lecture. D'ailleurs, ajoute-t-il, les préoccupations des délégués de Serbie, de Roumanie et de Grèce, étaient présentes déjà à l'esprit des membres du Comité, qui n'aurait pas admis les dispositions critiquées si elles avaient pu paraître contraires à la dignité d'une puissance grande ou petite. L'opposition ne lui paraissant pas véritable pour le fond, mais la forme étant perfectible,

il déclare que tous les efforts seront faits pour se rapprocher de ces collègues dissidents, aussi animé par le désir d'obtenir à la suite de ces nouvelles délibérations l'unanimité dans la décision, il invite les auteurs des amendements à venir au Comité d'examen poser leurs objections, afin d'essayer de leur accorder satisfaction, pour que le projet recueille l'assentiment de tous.

Cette séance, annoncée par le Président, eut lieu le lendemain (1) ; ce fut l'amendement de M. Eysschen qui vint le premier en discussion, il était ainsi conçu :

« A défaut de stipulations spéciales, la procédure de l'enquête sera déterminée par les principes contenus dans les règles inscrites aux articles 29 *bis* et suivants, relatifs à la procédure de l'arbitrage en tant que ces principes sont applicables à l'institution des Commissions internationales d'enquête ».

Ces Commissions devant rester distinctes de l'arbitrage ne peuvent, suivant le docteur Zorn, être soumises aux mêmes règles générales de procédure, il faut laisser aux Commissions elles-mêmes le soin de déterminer la procédure qu'elles suivront ou, tout au plus, se borner à des indications.

M. de Martens est de cet avis : « Les Commissions ont une existence à elles parfaitement distincte et leur objet peut se résumer ainsi : Constater par un commun accord les causes matérielles d'un conflit, quant aux conclusions

(1) Voir *Actes de la Conférence*, IV^e partie, p. 193.

à donner à la procédure à suivre, cela dépend des parties. Elles peuvent profiter de l'enquête pour recourir à un arbitrage ou, au contraire, tirer amiablement une conclusion : mais elles sont libres, il n'y a de liens entre elles que suivant leur propre volonté ».

M. Asser partage cette opinion, tout en reconnaissant le bien fondé des observations communiquées par M. Eysschen, aussi préfère-t-il qu'elles soient formulées dans l'article 10 même, qu'uniquement dans le Code de procédure arbitrale, afin d'éviter une confusion entre ces deux choses différentes, ainsi que le préconisait M. Lammasch.

Les principes, dont le but est de servir d'indication et de direction aux commissaires, peuvent se ramener à cette triple garantie ainsi résumée :

1° L'acte constituant l'enquête précise les faits à examiner ;

2° La procédure sera contradictoire (la partie adverse pourra être mise au courant de tous les dire contraires ;

3° Il appartient à la Commission d'enquête de déterminer les formes et délais à observer. Ces garanties permettant aux Commissions de fonctionner et de rendre les services qu'on peut attendre d'elles, sans danger aucun, apportent selon M. Descamps une amélioration et combler une lacune. Elles serviront aussi à apaiser les susceptibilités qui se font jour dans la troisième Commission.

C'est dans cette même idée que M. Stancioff voulait ajouter à l'article 13, après l'indication de l'entière

faculté de conclure un arrangement amiable sur la base de ce rapport, celle de considérer celui-ci comme *non avenu* afin qu'il fut bien évident que les deux litigeants ne sont engagés à rien par le résultat de l'enquête.

Mais le président trouve cette expression trop forte, car la liberté des puissances étant déjà réservée, si l'on prévoyait d'avance qu'aucune suite ne puisse être donnée à l'enquête, ce serait peu encourageant, comme les conclusions ne sont pas reconnues obligatoires, il faut du moins selon M. Asser, considérer les faits comme éclaircis par le rapport. Si cette constatation de faits n'impose pas d'obligation aux parties, il ne faut pas pour cela permettre aux puissances de s'en moquer. M. Ogier met tout le monde d'accord en faisant insérer dans l'article 14 qu'une entière liberté est laissée aux puissances en litige pour la suite à donner à la constatation des faits. On arrive enfin à la question la plus délicate qui était la nouvelle rédaction de l'article 9, dans laquelle on cherche à mettre hors de doute, le caractère facultatif des Commissions d'enquête afin d'éviter toute opposition.

D'après le comte Nigra, les puissances doivent être libres de refuser l'avis des Commissions sans donner de motif. Selon le président, une fois le caractère facultatif proclamé, les réserves deviennent inutiles.

M. de Martens s'y résignerait, s'il y avait comme à l'article 27 sur l'arbitrage obligation morale d'assurer le fonctionnement des Commissions d'enquête. Le doc-

teur Zorn déclare cette concession nécessaire, afin d'obtenir l'adhésion des petites puissances qui seraient autrement dans une situation différente des autres, car elles sont toujours exposées à la pression morale des plus forts. C'est pourquoi M. Eysschen estime que les clauses relatives à l'honneur et aux intérêts vitaux doivent être quand même maintenus, car elles constituent pour les petits Etats une protection qui n'est pas à dédaigner comme M. de Martens l'avait fort bien exposé. Cependant devant le silence des délégués de ces Etats, on ne les conserve pas dans la rédaction du texte transactionnel, dont on espère l'adoption par la Roumanie, la Grèce et la Serbie, car il répond aux objections de leurs représentants, tout en accordant des garanties à toutes les puissances pacifiques, particulièrement aux plus faibles (1).

En conséquence, la nouvelle rédaction de l'article 9 est la suivante :

« Dans les litiges d'ordre international, provenant d'une
« divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances
« ces signataires jugent utiles, pour faciliter la solution de
« ces litiges, que les parties, qui n'auraient pu se mettre d'accord
« par les voies diplomatiques, instituent des Commissions
« internationales d'enquête, afin d'éclaircir, par un examen
« impartial et consciencieux, toutes les questions de
« fait ».

(1) *Actes de la Conférence*, IV^e partie, p. 196.

Dans la séance plénière de la Commission qui eut lieu le 22 juillet (1), le président présente donc ce texte, en exprimant le vœu que les modifications qui y ont été faites en amèneront l'adoption par l'unanimité des puissances.

En réalité les délégués de Grèce, de Serbie et de Bulgarie y adhèrent d'après l'ordre de leur gouvernement. Mais M. Beldiman reprend encore la parole pour annoncer que son gouvernement est prêt à imiter les autres, mais à condition que, comme on l'a proposé au Comité d'examen, sans y donner suite, on maintienne dans cet article les réserves relatives aux *intérêts essentiels* et à *l'honneur* des puissances intéressées, de même que celle des circonstances.

Le président pense que le Comité d'examen, qui a toujours eu la pensée d'affirmer le caractère facultatif de l'article 9, afin de mieux le préciser, se ralliera à la proposition du délégué de Roumanie, l'engagement impliqué dans le texte primitif ayant déjà été supprimé, de même que les expressions concernant les faits qui « *peuvent être l'objet d'une contestation locale* », puis à éclaircir « *sur place* » afin d'éviter toute confusion et de ne pas restreindre la portée de l'article 9. Mais cette fois c'est M. Veljkovitch qui manifeste la crainte que le rétablissement des réserves primitives ne soit une cause de discussion et d'infériorité

(2) *Actes de la Conférence*, IV^e partie, p. 82.

pour les petits Etats vis-à-vis des grands. Le comte Nigra, délégué d'Italie, parvient cependant à calmer les appréhensions du délégué de Bulgarie, grâce à la déclaration « qu'il n'y a ni petites ni grandes puissances, mais seulement des puissances égales entre elles », aussi finalement l'article 9 est adopté avec le rétablissement des mentions désirées par M. Beldiman (1).

Il en fut de même de la rédaction de l'article 10 modifiée selon les indications reconnues fort judicieuses de M. Eysschen ; elle comprend actuellement certaines dispositions empruntées à la procédure arbitrale, c'est ainsi que la nécessité d'une convention spéciale inscrite au premier alinéa se rapproche de celle de l'article 30, relative au compromis d'arbitrage, tandis que la Commission peut régler elle-même les formes et délais à observer si la convention ne l'a pas fait, reproduisant ainsi l'article 48. Quant aux autres articles, ils ne firent pas l'objet de difficultés et finalement le paragraphe 3, après avoir subi de nombreuses retouches, fut maintenu dans le chapitre concernant les modes de règlement pacifique des conflits.

§ III. — **Appréciation des modifications apportées au projet russe**

Le rude assaut mené par M. Beldiman contre les Commissions internationales d'enquête, dont il voulait

(1) Voir le texte définitif p. 106 des *Actes de la Conférence*, 1^{re} partie et Annexe 1.

la radiation du programme de la Conférence, montre les difficultés qu'il y a à faire admettre des projets dont les clauses paraissent toucher au domaine politique, et les concessions importantes qu'on est obligé de faire pour arriver à une entente complète dans ce cas.

Pour sauver ce projet d'un anéantissement total, il fallut en effet l'entourer de garanties telles qu'en fait sa transformation fut complète, et tout ce qui pouvait faire croire à l'obligation de son emploi soigneusement écarté. La nouvelle rédaction le prouve bien, car ce n'est même plus une simple recommandation qui est contenue dans l'article 9, mais uniquement un vœu dans l'expression « jugent utile ». De fait contre la véritable raison politique qui poussait M. Beldiman à s'opposer à l'admission de ce projet, aucun argument ne pouvait prévaloir, la crainte que ressentaient les petits Etats de voir la Commission d'enquête devenir un instrument entre les mains des grandes puissances, qui favoriserait leur intervention, ne pouvait être dissipée. « Ils voulaient avoir une « garantie contre tout danger d'intervention, la cause « de leur résistance était donc en vérité la crainte que « des Etats qui n'y étaient pas intéressés, ne se mêlas-
« sent des affaires des Balkans » (1).

Or, si comme le proposait le délégué des États-Unis, le rôle de l'élément neutre, représenté par un seul membre qu'il jugeait insuffisant, avait été augmenté selon son

(1) Voir NIPPOLD, p. 460.

désir, l'opposition des petits États s'en serait prévalué certainement, pour affirmer qu'on ne cherchait ainsi qu'à agrandir l'influence des grands États, pour leur permettre d'intervenir encore avec plus de force, à l'occasion de n'importe quel différend, ayant pour base des faits controversés.

Pour faire tomber véritablement l'opposition, dont le délégué de Roumanie était le principal représentant, il ne suffisait pas de répudier en paroles toute idée de but politique, comme le fit M. de Martens, il fallait en outre montrer que l'intérêt des faibles était toujours protégé dans ces efforts de réglementation pacifique, car « loin de trouver dans les Commissions d'enquête obligatoires un piège, comme ils s'opiniâtraient à le croire, c'était un appui dans leurs démêlés avec les grandes Puissances qu'ils y rencontreraient (1). » Mais cet argument auquel l'orateur russe fit bien allusion ne pouvait être développé, car s'il avait insisté, il aurait risqué de s'aliéner les grands États, qui ne pouvaient douter que ce nouvel instrument de pacification, si avantageux aux petites Puissances, ne pouvait l'être qu'à leur propre détriment. Voilà pourquoi l'argumentation des défenseurs de l'institution restait sans aucun doute volontairement incomplète.

« Cette crainte peut-être exagérée mais réelle, de voir se « dresser derrière cette institution le danger de l'intervention,

(1) Voir *Revue générale de Droit international public*, 1899. Article de M. DE LAPRADELLE sur la Conférence de la Haye.

« si elle ne fut exprimée que par les représentants des petits
« États et forma la raison principale de leur résistance, se
« manifesta aussi même aux États-Unis dans l'opinion et dans
« la presse où l'on ne désirait pas davantage que, sous le cou-
« vert des Commissions d'enquête, l'intervention de l'Europe
« ne s'exercât en Amérique. Si dans l'opinion populaire il en
« a été ainsi aux États-Unis qui sont actuellement une grande
« puissance, on ne peut donc s'étonner qu'il en fut ainsi, à
« plus forte raison, chez les puissances balkaniques qui savent
« que dans la question d'Orient l'intervention est la règle et
« non pas l'exception (1). »

Aussi dans la séance du 22 juillet, le hardi délégué de Roumanie ne rencontra plus de difficultés, quand il chercha à accumuler toutes les réserves dans le but de restreindre les cas où la Commission internationale d'enquête s'exercera. Les grandes Puissances ayant compris qu'elles n'avaient aucun intérêt à protéger une institution plus gênante pour elles que pour les petits États en faveur desquels elle fonctionnerait surtout, l'Angleterre, l'Italie, le Portugal, l'Allemagne, s'empressèrent de montrer le grand désir qu'elles avaient de faire des concessions en cherchant le moyen le plus sûr d'établir d'une façon évidente le caractère facultatif de cette institution. Ce dernier pays surtout était bien dans son rôle historique, en n'admettant pas le caractère obligatoire, comme le fait remarquer M. Desjardins, « car Frédéric II se fut égayé d'une façon terrible aux dépens du Congrès qui

(1) Voir *R. G. D. I. P.* Article de M. DE LAPRADELLE.

lui aurait enjoint de former une Commission d'enquête au moment où il se préparait à faire main basse sur la Silésie (1). »

On peut aussi constater avec M. Meurer, le revirement de M. Beldiman, « l'expert chargé de la lutte qui après avoir, « pour des raisons de tactique, contribué à faire rejeter toutes « les réserves, les traitant de vétilles et les considérant même « comme dangereuses pour les petits États, les reconquiert à la « fin du débat dans une attaque audacieuse, confirmant ainsi « que la Roumanie, d'accord finalement avec le représentant « de la Russie, M. de Martens, voyait dans ces clauses une « mesure de protection spéciale.

« Il était en effet facile de comprendre le raisonnement du « délégué russe, à ce propos, quand une grande puissance « en revendiquant sa liberté d'action, invoque la clause relative « aux circonstances, prétexte pour refuser l'enquête proposée « par un petit Etat que son honneur est en jeu, l'opinion « publique se tournera plus aisément contre elle que si c'est « un petit Etat qui a recours à ces clauses, dont la justification « réside dans ce fait qu'elles sont considérées comme un privilège à l'égard des faibles (2). »

Le désir de réunir l'unanimité décida la 3^e Commission à admettre cet article 9, non seulement dépouillé du caractère obligatoire qu'il contenait dans le projet primitif russe, mais encore surchargé d'un luxe de réglementation

(1) Voir *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} Octobre 1899. Article de M. DESJARDINS sur la Conférence de la Haye.

(1) Voir MEURER, p. 165.

pris pour atténuer les effets d'une institution purement facultative.

Aussi la plupart des théoriciens de Droit international, qui ne trouvaient pas fondée l'opposition des États des Balkans, au caractère obligatoire proposé pour l'institution, estimèrent exagéré le maintien de ces réserves une fois que son application fut devenue facultative. « Une création qui n'était plus qu'une pure faculté n'avait pas besoin d'être si bien réglée dans tous ses détails, atténués eux-mêmes par les clauses de stipulations contraires, quand, ne possédant à aucun degré la forme d'une obligation, elle n'avait même pas obtenu sans réserve une platonique déclaration d'utilité (1). »

Ces véritables raisons politiques, qui ont poussé les petits États à s'opposer, de toutes leurs forces, au maintien de ce caractère obligatoire pour les Commissions internationales d'enquête, provoquent le désespoir des partisans du projet russe : ce fut la crainte de l'intervention des grands États qui fut la principale cause de cette opposition, nul ne se le dissimule et tous le déplorent. « Le malheur est qu'ici tout effort tenté vers la paix, risque de donner une arme aux grandes Puissances contre les petites, le danger encore lointain dans le domaine de la médiation se précise et s'approche quand la Russie suggère ce moyen nouveau pacifique et politique qui soulève l'enthousiasme des uns et la crainte

(1) Voir *R. G. D. I. P.* Année 1899, article de M. DE LAPRADELLE.

des autres. » Ainsi s'exprime M. de Lapradelle (1). D'autres développent également cette idée en se désolant qu'elle soit aussi ancrée chez les adversaires du projet.

« On ne pourra cependant s'empêcher de condamner à tout
« prix cette ingérence de motifs politiques dans une conférence
« dont le but manifeste est de se placer sur le terrain de la
« pacification. Ces objections politiques n'étaient justifiées par
« rien, déclare M. Nippold ; si derrière une *simple constatation*
« *de faits qui n'engage à rien*, qui porte en elle toutes les
« garanties nécessaires, on peut flairer des vellétés d'inter-
« vention, si en outre toutes les restrictions ajoutées après
« coup, ne sont pas considérées comme garantie suffisante.

« Cela montre le plus clairement du monde que dans notre
« vie politique, nous sommes en présence d'un état patholo-
« gique, mais cette observation doit nous confirmer dans la
« conviction que précisément la forme obligatoire, donnée
« à la procédure internationale qu'on l'appelle médiation,
« enquête ou tribunal d'arbitrage, est le meilleur moyen de
« sortir de cet état. Si l'état politique était normal, l'obligation
« ne serait peut-être en *aucun cas* nécessaire, des enquêtes
« établies librement de part et d'autre, des médiations ou des
« tribunaux d'arbitrage seraient peut-être suffisants. Mais
« étant donnée la situation anormale provoquée par la
« défiance universelle, telle qu'elle s'est manifestée de la part
« des Etats des Balkans, on doit déclarer que cette situation
« montre précisément la nécessité d'une détermination fixe de
« la procédure.

« Nulle part ailleurs cette méfiance ne s'était manifestée
« d'une façon aussi grande que dans les débats sur les

(1) Voir article précédemment cité de R. G. D. I. P.

« Commissions internationales d'enquête. Elle contenait en
« même temps un vote de défiance contre la communauté
« internationale, puisque tous les Etats avaient témoigné de
« la réelle importance des dispositions du projet et que le
« président les avait interprétées. En vérité on ne pouvait
« plus faire d'avances ! Mais à quoi servent toutes ces avances
« lorsqu'on a à combattre, non pas des arguments, mais de
« simples préjugés (1).

« En tout cas, l'on peut dire que la façon dont on exagéra
« plusieurs fois les objections, fait naître l'idée que ceux qui
« ont présenté ces objections faisaient peu de cas de leur
« propre indépendance. Un Etat souverain qui se sait membre
« d'une communauté de droit international, peut montrer un
« peu plus de courage et de confiance aussi bien en lui-même
« qu'en cette communauté ».

« Sans doute, les objections présentées ont montré claire-
« ment ceci : ce ne sont pas les institutions proposées, qui ne
« sont pas encore mûres, pour le droit international, comme
« le prétendait le délégué serbe, mais ce sont bien plutôt
« certains Etats qui ne sont pas encore arrivés à un état de
« maturité suffisante. C'est là, la véritable cause d'inégalité
« entre les Etats. Or, ces Etats qui ne sont pas encore mûrs
« au point de vue politique et du droit international, il ne
« faut pas les chercher en Asie, ils se trouvent dans la vieille
« Europe (2) ».

Ces paroles bien dures au sujet des raisons invoquées
par les délégués de Roumanie, de Bulgarie et de Grèce,

(1) *Actes de la Conférence*, séance du 18 juillet 1899, IV^e partie, p. 185.
Discours de M. D'ESTOURNELLES.

(2) Voir NIFFOLD, p. 467-469.

pour obtenir la suppression du caractère obligatoire dans la nouvelle institution, sont loin encore de pouvoir être comparées à celles prononcées à la même occasion par M. Stead, dans sa *Chronique de la Conférence de la Haye*, quand il proteste avec véhémence contre la malheureuse mutilation de l'article 9.

« Toutes les nations, écrit-il, se sont bien conduites à cette
« conférence, toutes ont bien mérité de l'humanité, pour les
« services rendus par leurs délégués à ce parlement de la
« Paix, toutes les nations, excepté la Roumanie. De même
« qu'il y a eu un Judas parmi les apôtres, il y a la Roumanie
« parmi les nations, mais de même que la trahison de Judas
« elle-même a servi au salut du monde, de même nous devons
» espérer que cette tache faite par la Roumanie à la belle
« œuvre de la conférence, sera pour le bien ».

M. Stead, qui trouvait que la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux placée dans le projet russe n'était même pas nécessaire, s'irrite de constater que la Roumanie veut encore la maintenir, même après avoir obtenu que ce projet n'ait plus qu'un caractère facultatif. Il trouve absurde de considérer que l'honneur puisse être intéressé dans l'œuvre d'une Commission d'enquête qui n'a d'autre objet que l'investigation des faits.

« La puissance qui invoquera cette excuse, devra s'être
« rendue coupable de pratiques bien peu honorables pour
« qu'elle redoute de les voir apparaître à la lumière du plein
« jour. Aussi faut-il, selon lui, que l'opinion publique soit
« éduquée de telle sorte qu'elle regarde comme un subterfuge
« l'emploi de cette clause dont le recours signifierait que

« l'obscurité impénétrable seule, convient aux faits pour
« lesquels une nation invoque un pareil prétexte. Ainsi, il
« espère que pas un gouvernement au monde n'osera, dans
« son propre intérêt, mettre à profit l'exception réclamée par
« la Roumanie, pour éviter l'issue d'une Commission interna-
« tionale d'enquête qui assure à tous, les avantages d'une
« investigation arbitrale sans l'inconvénient de s'obliger à
« l'avance à accepter le verdict quelqu'il puisse être (1) ».

M. Stead n'était pas seul, d'ailleurs, à penser que la réserve d'intérêts vitaux et d'honneur national ne devait pas être insérée dans l'institution que nous étudions ; sir Thomas Barclay (2) trouve également que « cette
« manière d'opérer soulève de sévères critiques, car ces
« questions sont celles qui enflamment justement le plus
« l'opinion publique, soit parce qu'elles menacent l'indépen-
« dance de l'Etat, soit son territoire ou encore lorsqu'elles
« font brèche à des usages nationaux, à la législation ou à des
« institutions. Or, la ressemblance est grande entre l'honneur
« national et l'intérêt vital, c'est pourquoi on peut craindre
« qu'à la suite des discussions ardentes entre des diplomates
« inexpérimentés le rôle de l'honneur national au début fort
« restreint, ne prenne la place prépondérante, empêchant
« ainsi, grâce à cet échappatoire, le règlement de la question
« par une Commission internationale d'enquête ».

Les raisons de M. Stead ne sont donc pas de même nature que celles de sir Th. Barclay pour repousser l'insertion de cette clause qui, d'après le premier, ne

(1) W. STEAD, *Chronique de la Conférence de la Haye*, p. 255-257.

(2) *Problem of international practice and diplomacy*, par Sir Th. BARCLAY, p. 151.

peut être invoquée que par un Etat de mauvaise foi, tandis que le second estime, avec plus de raison selon nous, que le seul fait de faire allusion à un péril, qui peut surgir aisément de toute question, contribue parfois à le faire considérer comme jouant un rôle important, quand on y aurait sans doute à peine songé, si on ne l'avait pas évoqué d'avance.

Pour nous, nous estimons que malgré les modifications importantes qu'elle a subies, l'institution nouvelle jouera un rôle efficace, surtout entre les Etats animés d'intentions pacifiques qui seront heureux de pouvoir, lorsque naîtra une difficulté soulevée par des faits controversés, recourir de suite à ce nouveau moyen de solutionner amiablement le débat ou tout au moins contribuera à l'éclaircir, évitant ainsi de mettre en cause l'Honneur ou l'intérêt essentiel des Etats qui y est souvent en jeu, plus ou moins directement et apparaîtrait de façon évidente, sans tarder, si les Etats voulaient soutenir chacun leur interprétation, basée sur les rapports de leurs agents, sans utiliser ce moyen de faciliter l'entente par un exposé clair et impartial des faits.

Aussi nous rangeons-nous à l'avis de M. Meurer qui déclare que « bien qu'on n'ait rien à objecter contre le « principe d'obligation proposé par la Russie, après la « méfiance exprimée par les Etats des Balkans, même « considérée comme non fondée, la crainte étant un mauvais guide, on ne pouvait maintenir ce caractère obligatoire, aussi est-ce mieux de l'avoir sacrifié, car

« cette institution pourra être employée souvent, grâce
« à cette base de liberté, à établir l'entente des na-
« tions » (1). Il exprime l'espoir qu'un jour peut-être
ces petits Etats demanderont eux-mêmes le rétablisse-
ment du principe d'obligation.

Avec cette liberté complète du recours à ces Commis-
sions, aucune crainte en tout cas ne pourra plus subsis-
ter de les voir devenir un instrument d'intervention.
D'ailleurs, pour dissiper toute peur de ce genre, on a
rétabli les clauses du début dont on s'était débarrassé
ensuite, et qui n'avaient déjà d'autre but que d'atténuer le
principe d'obligation ce qui peut les faire paraître exces-
sives, une fois l'institution devenue purement facultative.

« Au point de vue pratique d'ailleurs on pouvait,
« reconnaître Nippold, pour une raison différente, celle
« du manque d'expérimentation (2), être indécis sur la
« nécessité du maintien de ce caractère, le fonctionne-
« ment de ces Commissions représentant en quelque
« sorte une procédure particulière à côté des méthodes
« normales qui sont la médiation et le tribunal d'arbi-
« trage ». Ayant affaire à une innovation, on ne peut
être certain d'avance de son fréquent usage, mais il
est toujours permis d'espérer que les parties recourront
sans y être obligées et bien d'elles-mêmes, au moyen
juridique offert par les Commissions, quand l'occasion se

(1) MEURER, p. 163.

(2) NIPPOLD, p. 474.

présentera de l'employer. La persuasion, que les parties comprendront l'importance de cette institution, lui fait juger encore plus chimériques les craintes qu'elle a suscitées et en même temps ne pas considérer comme indispensable le maintien du caractère d'obligation.

Si la suppression dans la dernière rédaction de l'article 9 par le Comité d'examen, de toute expression entraînant le principe obligatoire, fut l'objet de nombreux commentaires de la part des divers critiques qui s'occupèrent de l'œuvre de la Conférence de la Haye, parce qu'elle était l'une des caractéristiques du projet russe ; il ne faut pas non plus passer sous silence la modification de l'objet même de cette institution qui était seulement dans l'article 9 primitif, l'examen des « circonstances locales » qui pouvaient être éclaircies « sur les lieux mêmes ». Le texte définitif parle en effet des « circonstances de fait » et évite de s'occuper de la désignation de l'endroit où sera fait cet éclaircissement. C'est là un élargissement heureux de l'objet de ces Commissions, qui ne fut obtenu qu'à la dernière séance du Comité, mais était facile à justifier, car il n'est pas toujours aisé de soumettre à un examen les circonstances locales, et d'autre part il y a des faits qu'on ne peut éclaircir sur place (1), comme, par exemple, les événements ayant eu lieu en pleine mer. La première application du projet devait mettre en relief toute la portée des nouvelles expressions.

(1) MEURER, p. 148.

Si les changements opérés dans l'article 9, qui était le véritable fondement du projet russe, l'ont modifié à tel point qu'il n'était plus reconnaissable, le développement que subit l'article suivant, tout en étant conforme, cette fois, au fondement primitif, devait avoir aussi un effet important, qui serait surtout apprécié lors de l'application de la Commission, en justifiant les prévisions de l'auteur de la proposition, qui n'allait pas obtenir une satisfaction aussi grande qu'il l'aurait désirée, mais que la mise en pratique fit apparaître avec évidence comme fort insuffisante. Seuls les principes de procédure furent énoncés en effet dans cet article 10, qui jusque-là ne contenait que ceux relatifs à la composition de la Commission qui formèrent l'article suivant. On voulut laisser aux parties, d'une façon complète, la détermination de la procédure, dont on n'évoqua que les grandes lignes. On craignait qu'il n'y eut confusion avec la procédure d'arbitrage avec laquelle on voulait éviter tout rapprochement. Aussi sans s'inquiéter de l'utilité que pouvait avoir dans l'avenir l'élaboration et la rédaction toute préparée d'un règlement de procédure, on ne considéra la proposition de M. Eysschen que comme une garantie du fonctionnement sans danger de la Commission. Les inconvénients, de laisser ainsi le règlement de la procédure à la charge de la convention, sans indications suffisantes et en lui permettant en outre de se décharger de cette besogne sur la Commission même, devaient se faire sentir lors de l'application de cette institution, justifiant

ainsi les pressentiments de M. Eysschen. On voulait à tort éviter tout renvoi aux dispositions de la procédure arbitrale, comme le proposait ce dernier, tout au moins pour les principes applicables aux Commissions internationales d'enquête. Il y avait en effet dans cette procédure des règles qui, par leur généralité, pouvaient s'appliquer à toute instance internationale sans exception (1).

En tout cas, dans l'article suivant, sur la composition de la Commission, on ne craignit pas de renvoyer à l'article 32 concernant celle du tribunal d'arbitrage tout en réservant, il est vrai, toute liberté à la convention même, ce qui se comprend aisément, d'autre part l'article 34 n'ayant pas été évoqué, il en résulte que la Commission reste libre de choisir comme président un membre différent du surarbitre.

Par suite du dédoublement, bien nécessaire d'ailleurs, de l'ancien article 10, c'est maintenant l'article 12 qui règle l'aide que les parties doivent fournir à la Commission d'enquête; on remarque à ce sujet l'introduction à titre de tempérament, de la clause « dans la mesure du « possible » qui est empruntée à l'acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890. Cet article 81 a pour but de laisser les puissances, devant fournir les renseignements, maîtresses du point de savoir où doivent s'arrêter dans l'intérêt de leur sécurité, les communications à faire à la

(1) Voir MERIGNHAC : *La Conférence internationale de la Paix*, 1899, p. 287.

Commission ; de fait les termes de cette réserve trahissaient plus de crainte qu'elles ne procuraient de confiance, montrant en tout cas par ces précautions que la suspicion, dont cette institution est l'objet de la part des petites puissances et que l'on n'a pu faire disparaître, avait peut-être, de ce côté, quelque raison d'être. D'ailleurs on s'occupa aussi, par le remplacement du terme « puissances intéressées » par celui des « puissances en litige », d'empêcher, ainsi que l'expliqua le président M. Bourgeois, l'intervention abusive dans ce litige de puissances qui, sans être parties dans le différend, y étaient néanmoins intéressées (1). Si le principe d'obligation pour les Etats, de fournir à la Commission l'aide légale afin de faciliter son succès paraît naturel, on en admet aussi d'ailleurs sans difficultés la limite à ce qui concerne sa propre sûreté. Quant à la rédaction des articles concernant la façon dont sera établie le rapport et sa portée, elle ne peut laisser aucun doute sur ce fait qu'elle n'entraîne aucune obligation pour les parties, et par suite doit contribuer encore à rassurer les petits Etats, aucune conclusion ne pouvant donc y être insérée. Cela équivaldrait à une transgression de la compétence et partant n'aurait aucune valeur ; mais quant à en déduire qu'on peut considérer le rapport comme non avenu, le Comité d'examen s'y refusa, car il a établi des faits dont la constatation a une action qui sera d'autant plus

(1) *Actes de la Conférence*, séance du 23 juillet, IV^e partie, p. 85.

grande que cette constatation a été faite sur la demande des deux parties ; ainsi la lumière ayant été faite de façon impartiale sur les incidents embrouillés, c'est aux parties d'en tirer les conclusions qui leur semblent en découler. D'autre part l'action du rapport ne s'étend pas au domaine juridique, ce n'est pas une sentence arbitrale, on a soin de l'exprimer en toutes lettres dans cet article 14, mais si elle reste libre comme l'esprit, cela ne l'empêchera point, ainsi qu'y compte M. Meurer, de se faire sentir dans la vie, et c'est là ce qu'il estime le principal (1). Car on peut l'espérer, il contribuera à faire adopter une des solutions pacifiques que la Conférence de la paix a seules envisagées.

§ IV. — Appréciation de l'institution des Commissions internationales d'enquête établie par la Conférence de la Haye.

Grâce aux concessions faites par les auteurs du projet, le maintien put en être obtenu et c'est un résultat que nous considérons comme heureux, car si la Russie avait voulu conserver le caractère obligatoire à cette institution, celle-ci n'aurait pu, sinon voir le jour, tout au moins être admise à l'unanimité des votants, ce qui était le but cherché et pour l'obtention duquel, on consentit à faire toutes les modifications désirées par les petits États,

(1) MEURER, p. 158.

dont on n'avait pu vaincre les objections basées principalement sur des motifs politiques : la crainte de l'intervention primant par dessus tout. L'exemple qui venait de se produire en 1896 en Arménie, était encore présent à leur mémoire (1), et quoique de fait la Turquie fut placée sous la tutelle réelle de l'Europe, qui s'étendait aussi toujours un peu sur la péninsule entière des Balkans, ils virent dans l'adoption de ce nouvel instrument pacifique une menace continuelle, qui paraissait mettre en doute leur complète indépendance, aussi s'opposèrent-ils de toute leur force à la consécration de l'idée prônée par les Russes. Ils obtinrent de fait gain de cause, en faisant reconnaître le principe uniquement facultatif du recours à ces Commissions d'enquête internationale, qu'ils voulurent pour plus de garantie entourer encore d'un luxe de réserves.

Même ainsi transformée, nous ne croyons pas que cette institution soit amoindrie dans ses effets, car on y recourra, avec d'autant plus de facilité que son emploi est entouré d'un grand nombre de clauses qui le font, à première vue, apparaître comme dénué de toute espèce d'engagement sur les conséquences qui en résulteront, mais qui, nous l'espérons, contribueront beaucoup à imposer la solution pacifique.

Aussi devons-nous être reconnaissants à la Russie d'avoir ajouté cette solution originale aux autres moyens

(1) Voir *Cours* de M. RENAULT, année 1907-1908.

déjà connus, qui ont pour but l'aplanissement des litiges internationaux.

Ainsi que l'exprime M. Meurer, tout le mérite des dispositions concernant les Commissions internationales d'enquête, revient à M. de Martens qui, tout en soulignant avec force que ce n'était pas une institution nouvelle, de fait lui a assigné un rôle nouveau, bien différent de celui joué par les Commissions mixtes, non seulement par le but visé, mais aussi par l'organisation. Loin de se désoler comme la plupart des commentateurs de la Conférence d'avoir vu remanier et dépouiller de tout caractère obligatoire le texte russe, M. Meurer estime que le fait d'avoir vu déclarer « utile » cette institution équivalant à une recommandation (1), et que si ces enquêtes sont devenues ainsi facultatives, les Etats ont, du moins actuellement d'après leurs propres déclarations, l'obligation morale d'instituer des Commissions, dans les cas prévus à l'article 9, analogue à celle prise par eux plus loin dans l'article 27, d'invoquer et de rappeler l'existence des tribunaux d'arbitrage.

Le caractère d'une institution a, en outre, été donné à ces Commissions d'enquête qui, jusqu'ici, ne fonctionnaient que d'une façon occasionnelle et accidentelle, aussi cette transformation qui est le résultat de la Conférence de la Haye, est certainement un progrès dans le droit international, car le fait d'une organisation

(1) Voir MEURER, p. 160.

fixe, ayant tout prévu et réglé, permet d'augurer que ces Commissions d'enquête, devenant une coutume dans la pratique des nations, fonctionneront avec facilité et travailleront sûrement à l'avenir. Elles pourront jouer le rôle de bouées de sauvetage contre la tempête, qui agiront immédiatement une fois lancées.

Ce changement d'objet des Commissions d'enquête en a fait une chose nouvelle, et d'une valeur inestimable en conclut Meurer, qui admire sans réserve les discours prononcés par le délégué russe et le rapporteur qu'il qualifia de chefs-d'œuvres. Les adversaires mêmes du projet ont dû, en effet, reconnaître que des Commissions de ce genre pouvaient rendre de grands services (1), car leur entrée en fonctions calmera les passions et aura pour résultat d'apporter, grâce au rapport, plus de clarté pour les décisions ultérieures; les constatations faites n'étant pas intéressées paraîtront d'autant plus autorisées. Ce sera un des résultats les plus efficaces du rapport qui contribuera ainsi à rendre plus aisé l'aplanissement du litige.

Sans partager complètement l'opinion de l'auteur précédent qui, dans son enthousiasme, va jusqu'à dire que les décisions au sujet des Commissions d'enquête ont été « peut-être la proposition la plus importante de tout le projet de la Haye », Nippold, qui regrette que des objections aient empêché les progrès et améliorations

(1) Discours de M. VELJKOVITCH.

proposées dans le projet primitif, reconnaît « que ces décisions enrichissent le système de droit international et pourront être utiles dans l'avenir en facilitant l'accommodement pacifique des différends internationaux ».

Cette opinion était partagée par tous les commentateurs de la Conférence de la Haye, c'est ainsi que M. Merignac, dans le compte-rendu de la Conférence, après avoir constaté que cette institution est à l'avantage des faibles qui méconnaissent absolument, selon lui, leurs propres intérêts, quand ils s'y opposent, en conclut qu'elle se présente comme pouvant rendre de bons services pourvu qu'on y ait recours de bonne foi, loyalement, à propos des questions de pur fait, car elle contribuera à éclairer l'opinion en permettant de gagner du temps et, par suite, fonctionnera bien suivant l'expression de M. de Martens, comme une soupape de sûreté vis-à-vis du sentiment public surexcité (1). Celui-ci se calmera en apprenant la formation d'une Commission d'enquête impartiale, qui, après avoir été, s'il est nécessaire, sur les lieux mêmes, étudier toutes les circonstances, adressera un rapport aux gouvernements intéressés, leur faisant connaître l'exacte vérité et facilitera ainsi l'accord, soit immédiat, soit par le recours à l'arbitrage (2). Cette occasion, donnée aux

(1) Voir MERIGNAC, *La Conférence de la Paix*, 1899, p. 286.

(2) Voir DE MARTENS, *La Conférence de la Paix*, 1899. Traduction du russe par le C^{te} DE SANCÉ.

gouvernements d'avoir une investigation sur les faits en discussion, sans l'obligation préalable d'accepter les conclusions comme cela devrait avoir lieu, si on avait recours à la Cour permanente d'arbitrage, ne manquera pas d'être utilisée.

Aussi W. Stead déclare-t-il « qu'il faut dans la propagande à travers le monde, grandir les fonctions des Commissions internationales d'enquête en proclamant en toute occasion qu'elles sont virtuellement des cours d'arbitrage internationales dont les verdicts ne sont obligatoires pour aucun des litigants. D'après la clause admirable introduite par le délégué du Luxembourg, il est parfaitement possible, ajoute-t-il, de donner à l'organisation de cette institution, dans un cas déterminé, un caractère arbitral et nous nous méprenons beaucoup, si les Commissions internationales d'enquête ne sont pas reconnues comme la pièce la meilleure et la plus pratique de toute la machine établie par la Conférence » (1). L'on verra d'ailleurs plus loin que le pronostic de cet apôtre enthousiaste de la paix n'allait pas tarder à se réaliser par l'agrandissement du rôle de ces Commissions, et leur assimilation à celui d'un tribunal arbitral.

Le caractère facultatif de l'institution ne devait donc pas empêcher son application d'être aussi fréquente qu'on pouvait le souhaiter, et l'on ne doit pas dire que du fait de la disparition de tout caractère obligatoire joint à celui des conséquences du Rapport qui ne doivent engager à

(1) Stead, Ouvrage déjà cité p. 256.

rien, aucun pas n'a été fait en réalité par cette création dans l'intérêt de la paix. L'expérience n'allait pas tarder à démontrer qu'il n'y avait pas besoin d'enserrer une institution dans des règles étroites, pour assurer son fonctionnement, car lorsqu'elle est d'une application vraiment utile et qu'elle répond bien à un besoin réel, on n'hésite pas, une fois les conditions prévues réalisées, à y recourir sans y être forcé.

C'est l'espoir exprimé par M. Brusa qui, dans les termes suivants, approuve l'adoption du caractère facultatif :

« Lorsqu'on veut faire pénétrer dans la pratique des principes nouveaux, il ne faut pas que les dispositions qui les proclament exigent trop de la part des contractants, de peur que les violations, s'il s'en produit, enlèvent toute autorité. Le résultat qu'avant tout il convient d'atteindre c'est que la conduite des coupables tombe sous la désapprobation générale. C'est la seule sanction, dont les contractants d'accord avec l'opinion publique du monde civilisé, puissent disposer » (1).

En développant cette dernière idée M. Meurer déclare :

« Qu'une fin de non recevoir, opposée à une proposition tendant à l'institution d'une commission internationale d'enquête doit exposer l'Etat qui la ferait, à être en but aux pires soupçons, car il n'est pas question ici comme dans le cas de l'arbitrage, du bien fondé d'une réclamation mais d'une simple question de fait.

« C'est pourquoi on trouve avec raison que cette institution

(1) Voir R. G. D. I. P. *Appréciation de M. Brusa sur la Conférence de la Paix*, 1899, p. 855.

« est fort avantageuse pour les petits Etats, car lors qu'ils sont
« menacés d'une guerre ils peuvent sans atteindre à leur
« dignité, proposer la formation d'une commission d'enquête
« si des questions de fait sont la cause du différend, ou tout
« au moins le prétexte, car en cas de refus surtout de la part
« d'une grande puissance, l'opinion publique sera *pro judi-*
« *catur habetur* et sera donc pour le faible, s'il est en réalité
« l'objet d'une attaque injustifiée.

« Il en sera de même si la grande puissance refuse le
« recours en se retranchant derrière les clauses dont le pré-
« texte paraîtra moins valable que si c'est un petit Etat qu'ⁱ
« l'invoque, car on peut dire que ces réserves ont été mainte-
« nues en leur faveur, leur place n'étant pas précisément
« dans le domaine des enquêtes. C'est pourquoi il est permis
« d'espérer en l'avenir de ces commissions quand un juris-
« consulte comme Zorn, quoiqu'il ne fasse pas grand cas des
« interventions abusives et des mesures de protection inscrites
« sur du papier, reconnaît cependant que « considérée en
« elle-même et sans arrière-pensée, cette nouvelle institution
« peut rendre des services » (1).

C'est aussi notre avis et sans aller jusqu'à prétendre que ce fut l'œuvre principale de la Conférence de la Haye, nous estimons que cette création est fort utile et appelée à apporter une aide efficace dans la solution parfois difficile de conflits ayant pour origine des faits obscurs. Sans doute, cette institution est loin d'être parfaite ; on ne peut du premier coup réussir à la mettre au-dessus des critiques que l'expérience viendra dans la suite confirmer en montrant les défauts véritables, mais dans

(1) Voir MEURER, p. 166.

une œuvre comme celle de la Conférence, on ne peut non plus aboutir au résultat souhaité dès le début ; elle a entrepris un travail de longue haleine pour lequel elle devra s'y remettre à plusieurs reprises, en apportant chaque fois les améliorations montrées nécessaires par chaque mise en pratique de ses conceptions. Si le pas fait vers le but poursuivi a été court au début, on peut le considérer cependant comme important à une époque où l'autorité véritable est l'opinion publique, et il n'y a nul doute que cette mesure qui a pour but, tout en la satisfaisant, d'arriver à une solution pacifique ne soit bien accueillie par elle, car actuellement le maintien de la paix est principalement désiré par les nations qui se rendent de mieux en mieux compte des effets funestes d'une lutte armée et qui répugnent surtout à la voir s'engager pour des motifs parfois futiles.

Nous n'allons pas pour cela jusqu'à dire comme M. Dumas (1) que le fait de cette institution démontre que le droit civil qu'on considère comme en avance sur le droit international, est tout au moins à cet égard en retard sur ce dernier ; si en effet la création de Commissions d'enquête correspond certainement à un besoin réel dans les rapports internationaux, dont elle servira à éviter souvent la rupture, nous estimons que le même rôle peut être, dans les affaires privées, rempli par l'intervention

(1) Voir *Revue de la Paix pour le Droit*. Article de M. Dumas. Année 1907.

d'amis sincères et communs aux partis, sans qu'il soit nécessaire de souhaiter une enquête judiciaire qui précède tout recours à la juridiction compétente, dans le but de faire avant l'ouverture de l'instance constater officiellement les droits ou torts des adversaires en présence.

Nous constatons en tout cas, avec satisfaction, que personne, parmi ceux qui doutaient des résultats de la Conférence de la Haye, n'a nié l'utilité de cette innovation, qui du reste allait être justifiée par une application heureuse peu de temps après sa naissance.

Tous les partisans de la paix furent unanimes à saluer son apparition avec enthousiasme, lui prédisant un avenir glorieux. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'il en fût de même de la part des membres de la dixième Conférence interparlementaire (1) qui, le 2 août 1900, par la voix de M. Beernaert, célébra les louanges de cette introduction des Commissions internationales d'enquête, parmi les moyens pacifiques de régler les conflits, en espérant que le fait seul de procéder contradictoirement à un examen consciencieux et impartial des faits, facilitera la solution de bien des litiges. Songeant à l'affaire du *Maine*, l'orateur se demandait même si une vérification des faits, opérée de cette façon, n'aurait pas donné le temps aux passions de se calmer et d'éviter un grave

(1) Voir compte-rendu de la dixième Conférence interparlementaire, p. 81.

conflit armé. Cependant, comme nous l'avons déjà dit à ce propos, il ne faut pas fonder trop d'espoir sur le succès de cette institution qui, pour être assuré, a besoin du concours des gouvernements ; or, nous avons vu que celui des Etats-Unis cherchait à tout prix une raison d'entrer en lutte avec l'Espagne, aussi serait-il toujours arrivé d'une façon ou de l'autre à ses fins.

C'est en effet seulement, en supposant que la bonne volonté existe chez les gouvernants, de maintenir les bons rapports avec tous, que la Conférence estime le fonctionnement de ce recours efficace, car il permettra l'apaisement de l'opinion publique tout en aboutissant à l'éclaircissement des faits. Le rôle de soupape de sûreté, que leur avocat convaincu, M. de Martens, leur assigne, sera accompli, facilitant par là même la tâche des négociateurs qui n'auront plus à craindre les graves difficultés que peuvent provoquer dans des circonstances délicates, l'effervescence des passions populaires, et auront ensuite l'avantage de pouvoir discuter sur des faits bien établis.

L'emploi, en effet, des Commissions internationales d'enquête, d'après les modifications apportées au texte primitif russe, ne pouvant plus apparaître comme une menace pour personne, il est permis d'espérer que les Etats anxieux de sauvegarder la paix parfois troublée par des incidents de frontières, y recourront souvent, montrant ainsi qu'il ne faut pas regretter l'introduction de caractère facultatif pour cette institution qui, loin de perdre de ce fait toute occasion d'être appliquée sera, au

contraire, beaucoup plus facilement utilisée et contribuera par suite plus efficacement au maintien des bonnes relations entre les peuples. La vindicte générale ne manquerait pas, en effet, selon le souhait de M. Bokanowski (1), de frapper les gouvernements qui, loin de répondre aux calmes aspirations de leurs sujets, préféreraient les folles équipées au recours à une loyale solution qu'assurerait la mise en action du nouveau mode de pacification présenté par la Conférence de la Haye, qui, en augmentant ainsi le choix des moyens de conserver la paix s'est, par suite, rapproché de l'idéal qu'elle poursuit « le maintien de la paix », qui est conforme au vœu de tous.

(1) Voir thèse de M. BOKANOWSKI sur les *Commissions internationales d'enquête*, p. 101, Paris 1908.

CHAPITRE III

Application de l'Institution des Commissions internationales d'enquête dans l'affaire de Hull

La Conférence de la Haye ayant admis la Commission internationale d'enquête parmi les moyens pacifiques de solutionner les conflits, on en retrouve mention dans le traité d'arbitrage obligatoire signé à Mexico le 29 janvier 1902 entre plusieurs Etats d'Amérique du Centre et du Sud, dont les plus importants étaient le Mexique et la République Argentine. Les articles 13 à 18 reproduisent exactement ceux inscrits au paragraphe III sur les Commissions internationales d'enquête. Le 18^e déclare que cette constitution pourra être insérée dans les compromis d'arbitrage comme mesure préalable, afin de fixer les faits qui doivent être la matière du jugement. On décidait même d'avance, dans un supplément à l'arti-

cle 15 (1) relatif à la constitution de ces Commissions internationales, que lorsqu'on aurait recours, pour un motif quelconque, à cette juridiction spéciale, on devrait établir lors de la signature du compromis, la procédure à suivre : on s'en remettait à ce tribunal dans la suite pour déterminer la date et le lieu de ses séances, la langue qui devrait être employée et on lui donnait d'avance tout pouvoir de résoudre toutes les difficultés relatives à sa propre juridiction et celles même se référant à la procédure, sur les points non prévus par le compromis. Ces Etats s'étaient donc rendu compte de la nécessité de développer les articles concernant la procédure, dont les principes seuls se trouvaient énoncés dans l'article 10 du texte de la Haye. Mais toutes ces précautions n'ont pu jusqu'ici prouver leur utilité, car l'occasion ne s'est pas encore présentée de les mettre en pratique.

L'un des commentateurs de la Conférence de la Haye trouva, dès l'année suivante, le moment propice de faire fonctionner une Commission internationale d'enquête ; selon Holls, en effet, on aurait pu en établir une, afin de se rendre compte, d'une façon impartiale et complète, des faits qui avaient provoqué les hostilités en Chine durant l'été de 1900 entre les puissances civilisées d'une part, forcées de défendre les légations lors de l'insurrection des Boxers, et le gouvernement chinois complice de ces prétendus révoltés.

(1) *Revue Générale de Droit International Public*, 1903, voir documents, p. 15.

Pour notre part, nous ne voyons pas comment M. Holls peut trouver là une occasion idéale pour les travaux d'une Commission d'enquête, dont le résultat serait selon lui d'une grande importance et qui, bien conduite, éviterait de grands périls et permettrait de rendre justice à la Chine, en facilitant le règlement avec elle de questions d'un moindre intérêt, provenant des différents devoirs et responsabilités.

En effet, cette commission n'aurait pu fonctionner qu'après coup, c'est-à-dire une fois la paix et le calme rétablis, elle n'aurait pu empêcher l'intervention européenne.

Si M. Holls ne considère que les périls et craintes futures à éviter, alors l'institution qu'il préconisait n'aurait pas rempli le but pour lequel elle a été créée, car on ne pouvait s'occuper en ce moment, vu la gravité des faits, de la recherche des responsabilités encourues par la Chine dans ce soulèvement des Boxers contre les Européens, qu'elle n'avait pas voulu prévenir, et qui n'aurait certainement pu être apaisé de cette façon. D'ailleurs, le fait même que l'auteur de ces considérations déclare qu'on aurait pu, au besoin, rendre obligatoire le consentement du Gouvernement chinois dans cette circonstance, prouve bien qu'on est loin du principe admis de la formation facultative des commissions d'enquête qui n'auraient pu, selon nous, fonctionner, ni dans les conditions indiquées primitivement par ses créateurs, ni dans le sens voulu par la Convention de La Haye. On ne peut non

plus considérer, comme application de cette Convention, la nomination de la commission chargée de trancher le conflit de l'Alaska, en 1903, et qui, fait à signaler, parvint à rendre une sentence arbitrale, quoiqu'aucun surarbitre n'eut été désigné pour départager les commissaires choisis dans chacun des partis, mais eut pour résultat de mécontenter les Canadiens, la décision n'étant pas reconnue par eux comme rendue par des hommes à l'abri de toute critique, son autorité par suite en fut ébranlé (1).

La seule véritable application de cette institution nouvelle n'allait pas tarder d'ailleurs à apparaître d'une façon certaine, dans son emploi par ses auteurs mêmes, pour le règlement d'un incident fort grave.

Qui eut pu prévoir, en 1899, que l'initiative des délégués russes et leur constance à combattre pour le maintien de leur œuvre, malgré même les modifications importantes qu'on voulut lui faire subir, allaient être récompensées d'une manière si éclatante par la justification des services qu'ils attendaient d'elle et qui furent obtenus dans un moment fort critique.

On vit en effet que l'idée du recours à une Commission internationale d'enquête dans l'affaire de Hull fut accueillie avec empressement par les deux Etats en litige, prouvant ainsi que le caractère obligatoire, dont certains regrettaient la disparition, n'était pas nécessaire pour faire accepter son emploi, qui allait mettre en relief,

(1) Voir R. D. I. P., 1904, p. 210, *Chronique des faits internationaux*.

dans des circonstances identiques à celle prévue par ses auteurs, l'importance des bienfaits de cette institution.

Nous allons d'abord montrer comment le recours à ce moyen pacifique de résoudre les conflits trouvait l'occasion d'être mis en pratique, par suite des causes obscures du différend, et de l'état de surexcitation dans lequel se trouvait l'opinion publique, à l'annonce de l'incident, les circonstances répondant bien à celles dans lesquelles M. de Martens avait préconisé son emploi efficace, qui ne devait pas être démenti par l'expérience.

§ I. — Exposé des faits

Fidèle à la tactique suivie au XIX^e siècle et pour éviter tous les malheurs qu'une guerre générale, analogue à celle du commencement de ce siècle, aurait pu engendrer en Europe, la Diplomatie avait eu soin, dès le début de la lutte entre le Japon et la Russie, de localiser le conflit, car on pouvait craindre en effet que l'alliance contractée peu de temps auparavant entre le Japon et l'Angleterre, et dont les clauses étaient tenues secrètes, ne vint jeter le trouble en Europe, si jamais l'Angleterre profitait de cette occasion pour intervenir contre la Russie, dont les progrès du côté de l'Inde étaient une menace pour les intérêts britanniques dans cette région ; l'entrée en lutte de cette puissance aurait forcé sans doute la France d'y prendre part également pour soutenir la Russie son alliée,

déchainant ainsi de nouveau en Europe toutes les calamités, qui résultent d'une guerre aussi importante que celle du premier empire, dans laquelle toutes les nations avaient été peu à peu entraînées.

Ce danger ayant été écarté dès le début, on craignait cependant que le moindre incident ne fournit un prétexte d'intervention à l'Angleterre. Les premiers revers des Russes, en effet, qui pouvaient être sans importance sur le résultat final, n'avaient pas calmé l'hostilité anglaise, qui ne cessait de souhaiter l'abaissement de sa rivale en Hindoustan. appuyant de ses sympathies les succès des Japonais, dont l'attaque sournoise contre Port-Arthur avait au contraire provoqué les récriminations de la presse européenne continentale, peu favorable d'ailleurs, au développement de la puissance japonaise qui n'aurait pas manqué, si elle réussissait à vaincre la Russie, de menacer ensuite les possessions européennes d'Extrême-Orient.

En fait, le contre-coup de cette guerre lointaine ne se faisait guère sentir en Europe, sauf pour l'Angleterre, dont les navires nombreux sillonnant toutes les mers, étaient parfois arrêtés, principalement dans l'océan Indien par les vaisseaux de guerre russes, chargés de réprimer la contrebande et se voyaient ainsi contraints à des retards considérables, dont le commerce maritime souffrait d'autant plus qu'en outre la crainte de la destruction toujours possible des navires, qui essaieraient d'échapper à ces visites, avait fait monter énormément

le taux des primes d'assurances, rendant de ce fait très difficile l'embarquement de certaines marchandises (1). Ceci contribuait beaucoup à entretenir l'animosité de la presse britannique contre la Russie, dont elle blâmait les procédés, quoique ses concitoyens n'eussent pas hésité à les employer, s'il s'était agi de leur propre intérêt.

Dans ces conditions, la nouvelle que l'incident si redouté s'était produit près des côtes anglaises, jeta un grand trouble en Europe où l'on craignit que l'Angleterre, sans attendre d'explications, profitât de l'occasion pour prendre part à la lutte, en attaquant les navires de guerre russes qui se dirigeaient vers l'Extrême-Orient, et qui, rencontrant sur leur passage de paisibles pêcheurs anglais, qui se livraient tranquillement à leur occupation, n'avaient pas hésité à les canonner, uniquement parce qu'ils se trouvaient sur leur route.

En agissant ainsi, l'Angleterre aurait encore pu protester de ses intentions pacifiques, déclarant qu'elle avait été forcée d'assurer le respect du droit des neutres et la protection de ses nationaux ; elle contribuait d'ailleurs aussi, aurait-elle pu ajouter, à assurer la sécurité des mers, que la présence de la flotte russe rendait, en effet, dangereuses à tout commerce maritime, exposé au même sort que les pêcheurs de Hull, du seul fait qu'il aurait lieu sur le passage de l'escadre.

Déjà, les détracteurs de la Conférence de la Haye

(1) Voir le *Correspondant* d'avril 1905, l'*Affaire de Hull*, par Ch. DUPUIS.

avaient eu beau jeu, en déclarant que celui-là même, qui avait été le promoteur de ce congrès, intitulé pompeusement d'après eux : Conférence de la Paix, après s'être bercé dans le rêve du maintien durable de cette paix si chère, dont il croyait avoir contribué à la réalisation, avait été soudainement rappelé à la réalité par les brusques attaques du Japon, sans avoir pris les mesures de sécurité suffisantes, s'étant laissé aveugler jusqu'au dernier moment par ses douces illusions pacifiques. C'était donc l'Auteur même de ce Congrès de la Paix, au sujet duquel on avait fait tant d'éloges, qui avait été contraint le premier de prendre les armes et allait faire expier chèrement par la nation, dont il était le chef absolu, les conséquences de ses espoirs trompeurs qui avaient sombré dans ce dur rappel à la réalité.

Or, justement, cet incident qui venait de surgir brusquement, en menaçant de compliquer la lutte, qui pouvait devenir plus terrible et plus désastreuse encore, allait justement avoir pour résultat de montrer que l'œuvre de la Conférence n'avait pas été vaine, et que, grâce à elle, l'Europe tout au moins éviterait de devenir le théâtre de la lutte qui, jusque là, n'était engagée qu'en Extrême-Orient, car l'application de l'institution, si prônée par les délégués russes, allait faciliter l'arrangement pacifique de l'incident, qui se présentait bien dans les conditions prévues par M. de Martens.

L'émotion soulevée en Angleterre, à l'annonce du tragique incident de la mer du Nord, fut énorme, et

l'indignation fort vive lorsqu'on en connût les détails, car il paraissait inexplicable.

D'après les renseignements communiqués par « l'amiral de la flotille » aux armateurs, les faits s'étaient passés de la façon suivante :

« Dans la nuit du 21 au 22 octobre 1905, tandis qu'un « échelon de l'escadre russe était passé au milieu de la flotille « de pêcheurs, sans les inquiéter, après les avoir éclairés de « ses projecteurs, le second échelon avait au contraire modifié « sa formation et ouvert brusquement le feu, en connaissance « de cause, semblait-il, sur les paisibles bateaux de pêche, « dont le premier échelon paraissait cependant avoir reconnu « le caractère inoffensif, malgré les signaux, d'ailleurs, les « Russes avaient continué quelque temps la canonnade, puis « s'étaient éloignés, sans chercher à se rendre compte des « dégâts, ni à porter secours aux victimes ; un petit vaisseau « était bien resté six heures environ sur le théâtre de l'incident, et ensuite avait rejoint l'escadre sans chercher à aider « qui que ce fût. »

« Je ne sais, ajoutait l'auteur de ces renseignements, si les « Russes nous ont pris pour des Japonais, ou s'ils se sont « exercés sur nous pour se faire la main, il doit y avoir eu « méprise de leur part, ils auraient dû savoir que nous étions « d'inoffensifs pêcheurs (1). »

A l'annonce de l'attaque, dont avait été l'objet la flottille des chalutiers et dont le résultat était, outre la mort de deux pêcheurs, plusieurs autres blessés et la perte

(1) Livre Bleu anglais, Russia n° 2, 1905 ; Correspondance relating to the Nord sea incident, p. 4.

d'un chalutier, le *Crâne* qui avait sombré tandis que d'autres, ayant subi de sérieuses avaries, n'avaient pu regagner qu'avec peine leur port d'attache, l'opinion britannique déjà hostile à la Russie, se souleva contre elle. La presse d'ailleurs y contribua beaucoup, mais le résultat de toute façon n'était pas difficile à obtenir, car la rancune des intérêts froissés par la gêne que le commerce britannique ressentait du risque couru par ses navires et qu'elle faisait retomber uniquement sur les russes, n'attendait qu'une occasion de se manifester violemment ; c'est pourquoi la nouvelle de cet incident ne pouvait manquer de produire l'effet d'une étincelle sur un baril de poudre.

Les plus exaltés allaient jusqu'à soutenir que cette attaque était bien voulue contre les navires anglais, que c'était une basse vengeance contre les sympathies témoignées par l'Angleterre au Japon. D'autres, plus modérés, pensaient qu'il s'agissait d'une erreur, grossière s'il en fut, qui avait fait prendre les bateaux de pêche pour des vaisseaux japonais, et ils déclaraient qu'en conséquence, il y avait danger pour les neutres se trouvant sur la route de l'escadre.

Les sentiments des autorités anglaises étaient d'ailleurs conformes à ce langage et leurs conclusions identiques.

Dès le 24 octobre, le roi faisait télégraphier au maire de Hull « qu'il avait reçu avec une vive douleur la nouvelle de l'acte *injustifiable*, dont les bateaux de pêche de la mer du Nord avaient été victimes ».

Dans le cours de la semaine, les chefs des deux partis politiques avaient dénoncé la boucherie des matelots anglais, devant la côte du Yorkshire, dans un langage indigné.

Lord Rosebery, le Secrétaire d'Etat des Colonies, le premier lord de l'Amirauté, le chef de l'opposition, et même le premier ministre, tous s'exprimaient dans le même sens. Lord Rosebery décrivit l'incident comme un « outrage inqualifiable ».

Le Secrétaire d'Etat des Colonies parlant dans un meeting politique à Leamington, cinq jours après cette tragédie, la présenta comme étant, soit le résultat d'une intention criminelle, soit le résultat d'une intention mal-faisante (1).

Lord Selborne dans un meeting politique à Londres, avait déclaré, peu de temps auparavant, qu'un outrage inexcusable avait été commis.

Parmi les chefs politiques, le discours de celui de l'opposition Sir Campbells est à citer car il présente un tableau fidèle de l'indignation publique.

« Que devons-nous dire de l'outrage sans pareil et cruel
« commis par une grande flotte de vaisseaux de guerre, sur
« des pêcheurs inoffensifs ? Naturellement, s'il y avait la plus
« légère idée que cet acte atroce fut autorisé, aucune expres-
« sion ne serait trop forte et aucune action trop énergique pour
« y répliquer » (2)

(1) Voir *Times* du 26 octobre 1904.

(2) Voir *Smith and Sibley*, p. 288. *International Law*, 1904.

Il protestait en terminant de l'entente absolue qui régnait entre tous ses compatriotes pour soutenir les demandes du gouvernement qui allait exiger des garanties pour que dans leur course à travers le monde la flotte russe obéisse aux Règles de Droit International au sujet de la guerre civilisée, et à celles de simple humanité qui avaient été follement enfreintes de ce cas.

Durant ce temps, l'autorité britannique demandait des explications à la Russie et chargeait son ambassadeur à St-Petersbourg, sir Hardinge, d'informer le comte Lamsdorff ministre des affaires étrangères russe, qu'on ne pouvait exagérer l'impression d'indignation ressentie en Angleterre, dès les faits connus, il fallait régler la question sans retard. Le devoir de ce pays était sans nul doute d'obtenir des excuses, une complète et prompte réparation en même temps que des garanties, contre le retour d'aussi intolérables incidents.

Cependant avant de préciser ces demandes, il attendrait les explications que le gouvernement russe s'empresserait de lui fournir.

Malheureusement ce dernier n'avait eu connaissance de l'incident au sujet duquel on lui demandait des renseignements, que par les dépêches de Londres, il était donc dans l'impossibilité absolue de satisfaire de suite les impatiences anglaises. La stupeur régna d'abord à Saint-Petersbourg à l'annonce de cette nouvelle. Le Tzar s'empressait de présenter ses regrets pour la perte d'existences humaines, promettant d'accorder satisfaction aux

victimes, une fois connues les circonstances de cet incident, du sans doute à un malentendu regrettable (1).

Le silence auquel le gouvernement russe fut forcé, par suite du manque de nouvelles, ne tarda pas à porter à son comble l'irritation de l'opinion anglaise, qui ne pouvait admettre que l'amiral russe, avec la sérieuse assurance d'un homme qui n'a rien à se reprocher et avec une étonnante insouciance de l'effet produit par sa canonnade inexpliquée, continua sa route, sans même daigner avertir son gouvernement de ce qui s'était passé.

Le gouvernement anglais lui-même d'ailleurs ne se tenait pas pour satisfait par l'expression des regrets formulés par le Tzar ainsi que de sa promesse de réparation, il voulait des excuses immédiates. Lord Lansdowne avait déclaré en effet au député de Hull venu le trouver avec une députation de pêcheurs peu de temps après l'incident, que des représentations immédiates, sérieuses et énergiques, seraient faites, car on attachait une importance particulière à la cruauté des Russes, ne secourant pas les victimes. En vain quelques voix s'étaient élevées pour excuser les Russes, M. Sazonof représentant l'ambassadeur russe absent, avait protesté contre cette accusation de cruauté, émise contre ses compatriotes, sans même avoir entendu leurs explications, il affirma que cet incident regrettable ne pouvait être considéré en aucune façon comme un acte d'hostilité contre l'Angle-

(1) Voir les *Débats* du 27 octobre 1904, article de M. Ebray.

terre. Les journaux manifestaient la plus grande impatience, tout en flattant la fierté anglaise, ils annonçaient la mobilisation de la flotte qui, de fait, fut réunie pour une manœuvre d'escadre (1).

Certains amiraux comme sir John Fischer eurent tout de même le bon sens de déclarer que pareille méprise était possible et que c'étaient ceux qui connaissaient le moins les choses maritimes qui s'indignaient le plus de l'erreur du Dogger Bank.

On pouvait craindre cependant que le ministère ne cédât à l'opinion publique, en envoyant l'escadre de Gibraltar barrer la route de vive force à l'amiral Rodjestwensky, ce qui aurait amené les complications les plus graves. Le silence de ce dernier paraissant incompréhensible, cette idée commençait à être envisagée et les ministres eux-mêmes en parlaient comme d'une chose qui allait être réalisée sous peu. Le ministre de l'Inde, M. Brodick, annonçait en effet que l'Angleterre se voyait dans l'obligation de défendre les intérêts de tous les neutres inoffensifs, dont les navires de commerce parcourent les mers à des milliers de mille du théâtre des opérations de guerre (2).

Lord Lansdowne déclarait d'ailleurs le 26 octobre au comte Beckendorff, ambassadeur de Russie à Londres, que si l'escadre russe était autorisée à continuer son

(1) Voir les *Questions Actuelles*, mars 1905, p. 119.

(2) *Mémorial diplomatique* du 30 octobre 1904.

voyage sans relâcher à Vigo, l'Angleterre et la Russie seraient en guerre avant la fin de la semaine.

Les journaux, exaspérés au dernier point, parlaient d'outrage au drapeau britannique, ils voulaient qu'on empêchât immédiatement la flotte russe de continuer sa route, car c'était une menace perpétuelle pour les neutres.

Certains, repoussant la version de l'incident, déclaraient qu'il y avait eu acte de guerre commis sans provocation que l'humanité flétrirait comme crime sans exemple dans l'histoire moderne et qu'il fallait relever le défi jeté par les Russes; l'opinion tout entière partageait alors l'indignation des journalistes (1).

Dans les milieux marchands on traitait même l'amiral russe de pirate, ce qui montre comme les commentaires provoqués par cette affaire furent excessifs (2).

Les organes modérés, comme le *Times*, qui donnaient comme seule explication plausible l'accident, la faisait suivre des commentaires les plus désagréables pour la flotte russe, qui avait dû être prise d'une grande panique, ce qui ne faisait guère honneur, ajoutaient-ils, à la discipline et au sang froid de cette escadre.

Le *Standart* (3), journal également modéré, mais partageant l'indignation générale, peut donner une idée de la surexcitation des esprits par l'extrait suivant :

(1) Voir *Revue de Paris*, 14 novembre 1904, p. 431. Article de M. BÉRARD.

(2) Voir *Cours* de M. DE LAPRADELLE, Décembre 1908.

(3) Voir numéro du 27 octobre 1904.

« Nous craignons que le gouvernement russe ne se rende
« pas compte de l'extrême gravité de la situation, il serait dan-
« gereux de traiter les représentations de Lord Lansdowne de
« la même façon que les notes du ministre japonais des Affaires
« Etrangères durant l'automne dernier.....

« Il est évident que notre gouvernement, dont l'attitude
« reflète les sentiments du pays en toute sincérité, est décidé à
« donner à cette affaire une solution immédiate. M. Balfour
« et ses collègues ne veulent pas se contenter de belles paroles,
« ou même d'un silence pur et simple. Ils ont envisagé immé-
« diatement l'éventualité d'un refus de la part de la Russie
« d'assurer volontairement au commerce des neutres, cette
« sécurité qu'il est en droit d'obtenir de la part de la flotte de
« la Baltique. L'amiral Rodjestwensky et ses navires consti-
« tuent un sujet d'inquiétude et un danger, non pas pour les
« Japonais, mais pour tous les navires du monde affectés au
« commerce et au transport des passagers. Il faut leur lier les
« mains et les mettre dans l'impossibilité de faire davantage
« de mal. Leur propre gouvernement devrait écarter des voies
« commerciales cette menace constante, en rappelant dans ses
« ports la flotte toute entière avec son équipage hystérique de
« marins affolés de terreur. Mais s'il ne veut pas accomplir
« cette mesure de police nécessaire, ce sera à nous qu'incom-
« bera le fâcheux devoir de l'accomplir pour la protection de
« notre commerce et de celui de tous les neutres.....

« Si le gouvernement russe persiste à prendre à la légère
« une affaire de la plus haute gravité et cherche à nous ren-
« voyer avec des banalités ou des équivoques, il se prépare
« sans doute un cruel et douloureux réveil. »

La situation devenait donc de jour en jour de plus en plus critique.

Les journaux européens donnaient tous d'ailleurs raison à l'Angleterre, tout en lui conseillant le calme, par crainte de complications irréparables. Ils ne trouvaient non plus aucune excuse à la conduite de l'amiral russe, et surtout ne pouvaient comprendre le retard apporté à l'envoi de son rapport, qu'il ne croyait pas si impatiemment attendu dans son pays. La Russie était loin en effet de chercher à se mettre à dos l'Angleterre comme l'incitaient certains journaux belliqueux de cette puissance, sa lutte contre le Japon, engagée dans des conditions si désavantageuses, l'absorbait suffisamment et elle aurait bien voulu calmer de suite les impatiences anglaises. Comme le faisait remarquer M. Cambon, ambassadeur de France à Londres, dans ses conversations avec Lord Lansdowne, les Russes étaient dans leur droit, en faisant des réserves qui ne pouvaient passer pour outrageantes, car elles ne pouvaient de prime-abord condamner leur flotte, sans explications.

Les journaux français, imitant le représentant de leur pays en Angleterre, prêchaient également la conciliation et la patience (1); ils jugeaient aussi fort justifiable l'émotion anglaise et expliquaient qu'il n'était pas étonnant que le rapport de l'amiral Rodjestwensky se fit attendre, car il ne s'était mis en communication avec aucun port français, ce qui paraissait d'ailleurs extraordinaire, car il aurait dû mettre plus d'empressement à

(1) Voir *Journal des Débats* du 27 octobre 1904.

informer son gouvernement de cette rencontre. On espérait que les menaces anglaises, d'arrêter en chemin la flotte russe, ne seraient pas exécutées de suite, malgré la pression de l'opinion.

On citait, dans un but d'apaisement, les incidents analogues qui sont malheureusement fréquents aux frontières terrestres. Le *Siècle* rappela à ce propos l'affaire Schnœbelé, qui avait failli également engendrer la guerre avec l'Allemagne et finalement fut résolue pacifiquement. Mais tous les exemples se rapprochant du cas actuel qu'on pouvait invoquer, ne satisfaisaient pas les Anglais ; car ils déclaraient que jamais la loi internationale du Droit des Neutres n'avait été violée d'une façon aussi flagrante et que le procédé employé par les Russes ne tarderait pas à être renouvelé, si l'on n'y mettait de suite obstacle. Heureusement le calme et la dignité du gouvernement anglais ne se démontèrent pas un seul instant, il ne lança pas l'ultimatum réclamé par certaines feuilles, et le 27 octobre on finit par avoir connaissance du rapport russe. Il était loin cependant de faciliter l'amélioration d'une situation fort tendue. La teneur du rapport de l'amiral Rodjestwensky était la suivante :

« L'incident de la mer du Nord avait été provoqué par
« deux torpilleurs qui, les feux éteints et protégés par
« l'obscurité, se disposaient à attaquer les navires de
« tête de l'escadre. Quand celle-ci, après avoir fait des
« signaux de guerre, ouvrit le feu, elle découvrit alors

« quelques petits bateaux à vapeur ressemblant à des
« bateaux de pêche, qu'elle essaya d'épargner. Une fois
« les torpilleurs disparus, elle cessa aussitôt le feu et
« continua sa route sans s'attarder dans un endroit con-
« sidéré comme dangereux, et sans porter secours à ces
« navires de pêche qui pouvaient paraître par leur si-
« tuation, suspects de complicité ».

Cette explication fut complètement repoussée en Angleterre, en particulier par lord Balfour (1) qui qualifia de pure fantaisie le récit de l'amiral russe en déclarant qu'il était inadmissible que la flotille anglaise ait pris part à des opérations hostiles contre les Russes, qui s'étaient d'ailleurs, d'après lui, écartés de la route directe. Quant à l'attaque des prétendus torpilleurs, il était absurde d'en parler, car il ne pouvait croire à leur existence : le plus proche navire de guerre japonais étant à une distance de plus de 14.000 milles.

Ces contradictions des deux versions étaient fort périlleuses, elles aboutissaient chacune à des conclusions inacceptables pour l'adversaire. Les Anglais, en effet, considéraient qu'il y avait faute inexcusable de la part des Russes, et exigeaient le châtimement des officiers coupables d'avoir ouvert le feu. Ceux-ci, au contraire, d'après la version de leur amiral, n'avaient fait que leur devoir, en se défendant contre une attaque imminente,

(1) Discours prononcé à Southampton le 28 octobre. Voir le *Correspondant*. Article déjà cité de M. Dupuis.

et paraissaient à l'inverse insinuer que si cette attaque avait eu lieu dans ces conditions, ce ne pouvait être que grâce sinon à la connivence du gouvernement britannique, tout au moins par suite de sa négligence dans l'observation des devoirs que lui imposait sa neutralité.

Si chacun des deux gouvernements s'entêtait dans ses conclusions, et ordonnait séparément une enquête sur les faits, il est plus que probable que les conclusions opposées n'auraient fait que confirmer les allégations primitives, et engagés alors par les affirmations de leurs agents, aucune issue pacifique du conflit n'aurait plus été possible, d'autant plus que la violence des passions nationales anglaises préconisait le recours à la force.

Mais de clairvoyantes influences purent heureusement agir pour éviter cette solution extrême, et les sages avis de M. Cambon, qui prit part aux entretiens entre le comte Beckendorff et lord Lansdowne, furent favorablement accueillis (1). D'ailleurs, les dispositions conciliantes du roi Edouard VII et du tzar devaient faciliter le règlement amiable de l'incident, car les ministres se conformant à la volonté de leurs souverains, tout en défendant dignement leurs intérêts respectifs, agirent dans un esprit de modération qui les conduisit finalement à l'entente. Une fois l'idée émise par les deux parties d'une enquête faite immédiatement par une cour

(1) Voir thèse de Penha, p. 55, sur *les Commissions internationales d'enquête et l'affaire de Hull*, Paris 1905.

indépendante, ayant un caractère international, tout danger grave, qui n'aurait pas manqué d'être occasionné par la contradiction, inévitable résultat des conclusions d'enquêtes purement nationales, était écarté.

La proposition de la nomination d'une Commission internationale d'enquête accueillie avec faveur des deux côtés faisait donc prévoir l'accord. Si le tzar indiquait comme modèle de Commission celle prévue à la Haye, Lord Lansdowne lui ne désirait suivre que « la procédure décrite dans les articles 9 à 14 de cette convention, il prévoyait, comme membres de cette Commission, la désignation d'officiers de marine de haut rang représentant les deux puissances intéressées et par exemple trois autres » (1).

Une fois l'entente tout au moins réalisée sur les points essentiels, il était aisé de calmer l'agitation publique qui était intense en Angleterre. C'est dans ce but que le premier ministre annonça de suite que les relations internationales étaient une fois de plus, devenues normales.

Les autorités russes avaient en effet déclaré que les officiers responsables de l'attaque dirigée contre la flottille de pêche, seraient débarqués à Vigo par l'amiral Rodjestwensky, ainsi que tous ceux dont les témoignages seraient considérés comme essentiels par les autorités navales russes, pour l'éclaircissement des faits, donnant par là-même la preuve qu'elles désiraient jeter le plus de

(1) Voir *Livre bleu*, pages 10 et 13.

lumière possible selon le désir du tzar, sur l'incident de la mer du Nord.

Mais quant à l'engagement, dont lord Lansdowne faisait une condition *sine qua non* d'entente, que le gouvernement russe devait prendre d'infliger un châtiment convenable aux personnes qui, le cas échéant, seraient reconnues coupables par la Commission internationale, le gouvernement russe ne voulut pas de suite s'y soumettre car il ne pouvait admettre que de prime abord on parut rejeter la faute sur les officiers débarqués (1). Nous verrons d'ailleurs que ce fut le sujet de la plus chaude discussion qui eut lieu sur la limite des pouvoirs à accorder à cette Commission d'enquête.

Le contentement d'avoir obtenu les principales satisfactions qu'ils désiraient, tout au moins celles réalisables, pour le moment, se manifesta de suite dans les discours des hommes politiques.

Lord Balfour commentant en effet cette solution déclarait à Southampton qu'il fallait se réjouir de voir tout danger de conflit écarté entre l'Angleterre et la Russie. Il allait cependant un peu loin en maintenant que la thèse de l'amiral russe ne pouvait être fondée, et en faisant d'avance retomber sur la Russie toutes les responsabilités de l'accident, car du moment qu'une Commission inter-

(1) Voir Télégramme de sir Hardinge au marquis de Lansdowne, 28 octobre 1904, Thèse de la Penha, page 58.

nationale d'enquête était institué pour établir les faits il ne devait pas essayer de se substituer à elle (1).

La presse anglaise manifesta également sa joie du règlement pacifique de l'incident, elle se répandit en éloges sur l'intervention heureuse de la diplomatie française qui sut employer avec ménagement des deux côtés, des moyens persuasifs pour faciliter cette solution amiable, écartant ainsi toute idée de lutte. L'utilité et la portée, comme le fait remarquer M. Novikoff dans le *Novoïé Vré-mia*, de la conférence de la Haye allaient être prouvées d'une manière éclatante par ce recours des deux gouvernements, les hommes d'état anglais s'inclinant ainsi devant le Principe de la Paix qui y avait été proclamé d'une manière si précise (2). L'initiative du tzar n'avait donc pas été vaine en aboutissant à la réunion de cette conférence et dans le cas actuel c'était un succès d'autant plus grand pour l'expérimentation des Commissions internationales d'enquête qu'on pouvait craindre que l'offre de l'emploi de cette institution fut repoussé, vu la gravité de l'incident.

L'attitude même de l'Angleterre jusqu'ici plutôt hostile à la réglementation de toute question maritime susceptible de la gêner dans un ordre d'idées où elle entendait rester maîtresse absolue, n'admettant d'autre guide que son propre intérêt, pouvait mettre en doute son accepta-

(1) Voir *Journal des Débats*, 30 octobre 1904. Article de M. Eaux.

(2) *Journal de Droit International privé*, 1905. Incident de Hull, Janvier 1905.

tion. Il est permis de se demander s'il en eût été également ainsi, si, au lieu d'avoir jusque-là subi des échecs dans sa lutte contre le Japon, la Russie avait eu le dessus.

C'est que les dispositions pacifiques des gouvernements, qui existaient dans le cas actuel, jouent un rôle prépondérant pour l'admission de ces recours dont le fonctionnement, uniquement facultatif, en faisant ensuite rentrer toute discussion dans une phase juridique, éloigne toute crainte de guerre, dont la menace se fait souvent sentir quand un incident de cette nature rend fort pénibles les relations entre différents peuples.

Tout en acceptant d'ailleurs l'emploi de cette institution pour résoudre le conflit, l'Angleterre ne voulut l'appliquer qu'en lui faisant subir les modifications nécessaires pour obtenir exactement la solution désirée par elle, c'est pourquoi, nous le verrons plus loin, les clauses édictées à ce sujet dans les articles 9 à 14 de la convention de la Haye, ne furent pas toutes suivies : « Car tant
« dis que nous autres, races latines, par suite de la tradition,
« nous avons l'esprit imprégné des constructions logiques du
« droit romain, et admettons des principes juridiques dans
« les rapports internationaux avec les conséquences bien dé-
« duites; pour les Anglais, le droit international, au contraire,
» est un ensemble de solutions contingentes s'adaptant avec
« souplesse, mais sans aucun souci de la logique, aux inci-
« dents de la vie internationale et par suite invisiblement
« pliés à la satisfaction des intérêts britanniques » (1).

(1) Voir thèse de la PENHA déjà citée, p. 68.

Le choix du moyen de pacification prôné par les Russes en 1899 était à tout égard bien justifié et il eut été difficile d'espérer pour les Commissions internationales d'enquête, une meilleure occasion d'être appliquées. Le but et les avantages de l'institution, que M. de Martens avait si bien exposés à la séance du 23 juin, allaient être réalisés. On s'était en effet trouvé en présence d'un conflit éclatant brusquement entre deux Etats de bonne foi, il était donc bien de la plus haute importance de rechercher et de faire connaître la vérité, quant à l'incident et à la matérialité des faits. C'était bien le moyen efficace de calmer l'opinion, surtout en Angleterre, où elle s'était fort montée, ne connaissant d'ailleurs les faits que par la version de compatriotes, ce qui avait incité la presse à considérer tout de suite la nation comme gravement offensée, en rejetant tous les torts sur les Russes. L'annonce de la formation de cette Commission d'enquête avait du reste bien produit l'effet désiré de calmer l'opinion, certaine désormais de connaître l'exacte vérité. On avait donc bien atteint le double et important résultat prédit par le célèbre jurisconsulte russe, mais dans le cas actuel, l'éclaircissement des faits, tout en restant le but principal en apparence, n'était que secondaire en réalité. Ce moyen encore inédit d'une Commission d'enquête, auquel on n'avait pas encore eu recours, était donc bien le plus simple et le plus naturel à employer dans de pareilles circonstances.

Dès 1672, Pufendorf avait d'ailleurs déjà préconisé,

avant tout arbitrage, l'emploi de conférences internationales pour l'examen des causes en litige (1). M. Hodgson Pratt avait, en outre, récemment mené une active campagne dans les principaux pays d'Europe, pour obtenir que chaque différend international donnât lieu à une enquête préalablement faite en commun par les deux adversaires, pour leur permettre de préciser leurs griefs respectifs (2).

Dans l'espèce particulière de l'incident de Hull, le choix de ce mode de règlement de la question était bien inspiré, car la proposition de recourir à l'arbitrage aurait pu fort bien être repoussée, soit par l'Angleterre, soit par la Russie, qui y auraient vu peut-être une atteinte à leur indépendance ou à leurs droits de souveraineté. Toutes deux invoquant le principe de la liberté des mers et l'interprétant à leur manière, la discussion aurait pu s'éterniser, tandis que d'autre part, l'offre de médiation de la part de la France n'eut peut-être pas non plus réussi car le fait de l'alliance franco-russe eut pu suffire, aux yeux des Anglais, à la faire repousser. Au contraire, ils ne pouvaient refuser la proposition de former une Commission d'enquête, tellement il paraissait évident selon eux, dès la première heure, que les Russes avaient commis une cruelle méprise, et que la vérification des faits leur serait entièrement favorable. Ces derniers,

(1) Voir PUFENDORF, livre V, chapitre XIII.

(2) Voir *Revue "La Paix par le Droit"*, 1905, p. 121.

d'autre part, ne devaient pas davantage hésiter à utiliser leur œuvre personnelle, à laquelle ils avaient voulu même faire reconnaître le caractère obligatoire, tellement les effets qu'ils en attendaient devaient être avantageux pour la cause de la paix.

De fait, l'application de cette institution allait démontrer, de la façon la plus formelle, le peu de fondement des craintes exprimées par les Etats des Balkans, dont M. Beldiman, délégué de Roumanie, avait été le porte-parole dans la fameuse séance du 19 juillet. On voyait ainsi, en effet, que son emploi n'était pas destiné uniquement aux petites puissances, qui craignaient qu'on le leur imposât à elles seules.

C'était bien, en effet, deux grandes puissances qui y avaient recours volontairement, sans même faire usage des clauses relatives à l'honneur et aux intérêts essentiels, dont on ne pouvait cependant méconnaître la mise en jeu dans le cas actuel. On ne devait donc pas regretter le maintien de cette institution, au rang des modes de réglementation pacifique des conflits et l'opposition qu'elle avait rencontrée lors de sa création trouvée trop prématurée, ne paraissait pas justifiée.

Heureusement, grâce à l'énergique intervention du rapporteur, M. Descamps, et à celle de M. de Martens, lui-même, sa disparition désirée par ses adversaires n'avait pas été obtenue. On avait tenu à la conserver avec raison, malgré la suppression du caractère obligatoire qu'on avait voulu lui donner au début, et les nombreuses

réserve mises à son application ; cette institution allait prouver que les espérances qu'on fondait sur son fonctionnement ne seraient pas déçues lorsqu'on y ferait appel, en toute liberté, désormais. Or, une fois sa valeur reconnue, on était certain que le caractère facultatif de ce recours n'aurait plus d'autre résultat que d'en rendre l'emploi plus fréquent, personne ne pouvant refuser de suivre le haut exemple donné par l'Angleterre et la Russie, qui n'hésitèrent pas à s'en servir dans les circonstances les plus délicates, et qui ne devaient pas le regretter, car les conséquences immédiates furent de calmer les pires appréhensions d'une lutte dont l'écartement provoqua un soulagement général.

« On peut se rendre compte ainsi de toute l'utilité pratique
« que présente en pareil cas la Convention de la Haye, par le
« fait seul que dans l'unique idéal de la justice et de la Paix,
« elle offre aux Etats de semblables moyens de résoudre pacifiquement les conflits. Assurément, en leur absence, les
« Etats pourraient avoir recours à des procédés analogues
« pour obtenir une solution pacifique, juste à la veille d'un
« conflit avec un adversaire redoutable. Si au contraire cette
« mesure pacifique existe déjà, même à l'état purement facultatif, si elle a été établie dans une pure idée de progrès,
« reconnue et approuvée de tous les Etats, alors cette action
« pacifique des gouvernements est grandement facilitée. Tout
« le monde y voit un acte de grandeur honorant les nations(1) ».

(1) Voir *Journal de Droit international privé*, année 1905, p. 287.

§ II. — Déclaration de Saint-Petersbourg

Une fois le principe admis du recours à une Commission internationale d'enquête, les pourparlers se prolongèrent encore pour la rédaction de la Convention, car tandis que le ministre des Affaires Étrangères anglais considérait comme essentiel l'admission du droit pour la Commission d'établir les responsabilités et d'infliger le blâme encouru, le gouvernement russe répugnait à l'insertion de pareilles clauses, qui lui paraissaient dirigées contre ses officiers. On objectait à sir C. Hardinge que la Convention de la Haye ne prévoyait pour l'institution, préconisée par elle, d'autre mission que de constater des faits, sans avoir à en tirer des conclusions. Or, blâmer c'était conclure et non constater. Sir Hardinge faisait observer, d'autre part, au comte Lamsdorff, que cette demande était légitime (1). Le gouvernement russe s'étant engagé, le cas échéant, à infliger la punition convenable aux auteurs responsables de l'accident, mais le blâme, lui, devait être prononcé par la Commission d'enquête ; d'autant plus que la thèse russe entâchant non seulement la conduite des pêcheurs britanniques, mais aussi la manière dont le gouvernement britannique avait observé le devoir de neutralité, cette stipulation ne pouvait être mise de côté.

(1) Voir Télégramme du 30 oct. 1904. Télégramme de Lord Landowne à Sir Hardinge.

En conséquence Lord Lansdowne fit parvenir à Sir Hardinge un projet de convention (1).

Le comte Lamsdorff fit remarquer que le projet paraissait entâcher la culpabilité des officiers russes débarqués, tandis qu'avant la fin des travaux de la Commission, on ne devait admettre la responsabilité d'aucune des deux parties, il ne pouvait par suite adhérer au projet anglais.

Les négociations continuèrent donc pour aboutir finalement à un accord sur les points suivants :

1° Avant la conclusion de l'enquête, aucun blâme ne sera prononcé, ni aucune peine infligée.

2° La conduite de toutes les personnes impliquées, et non pas seulement celle des officiers russes, fera l'objet d'une enquête.

3° La peine sera prononcée d'après la loi, si le blâme était encouru.

4° Les officiers retenus sont non seulement les témoins, mais les personnes impliquées; seul le Tribunal international pourra dire si la reconnaissance de la responsabilité signifiera culpabilité, ou si elle devra être considérée comme impliquant en elle-même la punition.

Une fois l'entente ainsi réalisée sur les points essentiels, des articles complémentaires réglèrent certaines questions de procédure (2).

(1) Voir *R. G. D. I. P.* Année 1905, p. 166. Article de M. MANDELSTAN sur le règlement de l'Incident de la mer du Nord.

(2) Voir thèse de la PENHA, page 79. Paris 1905.

Ce fut alors le gouvernement russe qui, rédigeant en conséquence un projet de déclaration, le soumit à l'approbation du gouvernement britannique (1).

La différence, avec le projet primitif anglais, portait surtout sur le préambule, qui ne parlait plus de la canonade subie par les pêcheurs britanniques dans des termes indiquant une méprise, et d'autre part voulait confier l'examen des *questions de fait* à une Commission internationale d'enquête, réunie *conformément* aux articles 9 à 14 de la Convention de la Haye, tandis que l'idée anglaise était de former une Commission simplement analogue à celle prévue à la Haye.

D'un autre côté, la rédaction des articles contenait une différence dans le but de la Commission, qui n'était plus que d'élucider les faits, au lieu d'établir les responsabilités et le degré de blâme.

Par suite de ces modifications importantes, l'ambassadeur anglais refusa complètement de discuter le nouveau projet, sans avoir reçu, au préalable, les instructions de son gouvernement.

Celui-ci voulut absolument maintenir la rédaction primitive anglaise pour l'article 2, en déclarant que pour éviter les objections, soulevées actuellement par le comte Lamsdorff, sur la non conformité à la Convention de la Haye, il avait bien indiqué dans son télégramme du 31 octobre, qu'il s'agissait de la rédaction d'une Conven-

(1) Voir *R. G. D. I. P.* Année 1905, page 171.

tion *analogue* et non *identique* à celle de la Haye, ce que le ministre russe finit par admettre le 20 novembre, en reconnaissant les avantages qu'il y avait à étendre la compétence de la Commission instituée à la Haye.

Aussi, afin d'aboutir finalement à une entente complète, le préambule fut-il définitivement modifié dans le sens désiré par les anglais, et l'article 2 rétabli d'après le texte primitif anglais (1), en faisant mention de la recherche des responsabilités et du degré de blâme *éventuel*, cette dernière addition ayant pour but de calmer les susceptibilités de la Russie, qui considérait avec juste raison le maintien du blâme comme dirigé contre les officiers.

La déclaration de Saint-Pétersbourg, ainsi que fut dénommé l'accord ayant trait à l'organisation et à l'objet de la Commission internationale d'enquête, pour régler l'incident de la mer du Nord, fut signée par sir C. Hardinge et le comte Lamsdorff, le 25 novembre 1904 (2). Il résulte bien de cette déclaration que la Commission d'enquête, dont la réunion avait été décidée, afin de remplir le but prévu par la Conférence de la Haye, n'était pas cependant formée d'une façon identique à celle indiquée par les articles 9 à 14 de cette convention. Son rôle, en effet, était très agrandi : au lieu de se contenter d'éclaircir les faits, elle devait envisager les questions

(1) Voir AMOS HIRSHEY, *The international Law and diplomacy of the Russo-Japanese war*. New-York, 1906, page 230.

(2) Voir *Archives diplomatiques*, 1904, p. 1324 ou Annexe 2.

de responsabilités et de blâme. Nous avons vu dans les questions préliminaires à l'établissement de la déclaration que l'Angleterre avait tenu essentiellement au maintien de cette tâche pour la Commission, donnant ainsi au rapport qu'elle devait fournir, le caractère d'une sentence arbitrale dont le résultat serait de trancher le conflit, au lieu de se contenter simplement de faire la lumière sur les faits, laissant ensuite aux gouvernements, comme l'indiquait l'institution de la Haye, la liberté entière pour la suite à donner à cette constatation. Seul, le montant de l'indemnité n'était pas fixé par cette Commission, et devait faire l'objet d'un règlement amiable, tandis qu'un tribunal arbitral s'en serait également occupé.

Les critiques de droit international ont pu donc faire remarquer aisément que, dans ces conditions, la Commission instituée par cette déclaration, allait avoir des attributions complètement différentes de celles prévues par l'institution de la Haye, son seul point commun serait l'établissement des faits. Cette déviation avait été, dès le début, combattue inutilement par la Russie, qui aurait voulu suivre les règles tracées par son éminent jurisconsulte, M. de Martens. L'opposition absolue de l'Angleterre, qui fit observer qu'elle ne recherchait que l'analogie et non la conformité avec les principes établis par la convention de la Haye, empêcha donc l'application exacte des textes proposés par la Conférence. D'ailleurs, comme le firent remarquer les Anglais, du moment que l'on s'en

écartait déjà, en admettant le pouvoir pour la Commission instituée de rechercher les responsabilités, il n'y avait, semblait-il, aucune raison de s'en tenir là et de repousser complètement tout droit de blâme pour elle.

Mais c'est qu'il existe encore une différence importante entre ces Droits, car si l'on trouve des exemples du pouvoir d'établir les responsabilités, accordé à certaines Commissions, comme celles qui fonctionnèrent en Arménie en 1896 et en Macédoine en 1903, jusqu'ici on n'en trouvait pas encore qui puissent, en décernant un blâme, obtenir que la sanction en fut déterminée d'après les lois du pays respectif de ceux qui l'encourageaient. C'est pourquoi M. Mandelstam trouve que la Russie pouvait fort bien admettre pour la Commission, le pouvoir de fixer les responsabilités, sans pour cela accepter celui d'exprimer un blâme (1), il s'appuie sur les exemples précédents pour le prouver, tout en reconnaissant que les enquêtes, dont il s'agit, n'avaient pas comme base, naturellement, les articles de la Convention de la Haye, ce qui permet de soutenir selon nous la thèse anglaise : car si on ne suit pas les textes à la lettre, une limite exacte est par suite difficile à tracer, pour indiquer ce que l'on peut admettre ou non, la volonté des parties en restant alors seule juge. Il n'est en tout cas pas douteux que le caractère de la Commission d'enquête était fort dénaturé de ce fait, et se rapprochait plus d'un Tribunal d'arbitrage

(1) Voir *R. G. D. I. P.* 1905, p. 180.

que de celui de l'institution créée par la Conférence de la Haye. Mais ainsi un autre avantage était obtenu, celui d'éviter ensuite le recours à une Cour d'arbitrage, et dans le cas actuel l'inconvénient que M. Pillet signalait au sujet de la Commission internationale d'enquête qui n'est selon lui qu'un organe accessoire, ne pouvant fonctionner seul (1), était de cette façon évité, en agrandissant démesurément, il est vrai, la sphère de la compétence qu'on voulait lui assigner. Or si les juristes peuvent regretter qu'on ne se soit pas conformé au cadre tracé d'avance, pour ces sortes de Commissions, il faut tout de même au point de vue du résultat final, s'applaudir de la solution obtenue, qui produisit l'effet cherché, c'est-à-dire la détente des rapports entre deux grandes nations. Or le fait que la diplomatie doit avoir recours à des moyens juridiques, pour solutionner les conflits, nécessite que ces institutions aient une grande souplesse, car on les forcera toujours à s'adapter aux diverses circonstances et l'on s'inquiétera peu de rester exactement dans la limite des règles tracées, pourvu que le résultat voulu soit atteint, on s'estimera heureux ; c'est ce qui fait que dans le cas présent, on s'empresse de profiter de l'innovation de la Conférence de 1899, qui rendit un service véritable à la cause de la paix, quoiqu'au point de vue dogmatique le

(1) Voir la *Cause de la Paix* et les 2 Conférences de la Haye, par M. PILLET, 1908.

caractère réel de l'institution fut faussé par sa transformation en un tribunal déguisé (1).

Dans le cas actuel, nous ne pouvons donc admettre l'idée exprimée par M. Gaillard dans la *Revue de la Paix* par le droit (2), qui « déclarait préférable d'éviter tout débat diplomatique au sujet des conclusions ou des suites à donner au rapport de la Commission, en stipulant d'avance par une clause qu'en cas de désaccord à ce propos, les questions litigieuses seraient désérées à un tribunal arbitral à constituer ensuite ». Nous estimons en effet plus prudent qu'en dehors de la question de l'indemnité dont le règlement fut d'ailleurs prévu, toutes les conséquences du rapport fussent envisagées par la Déclaration de Saint-Petersbourg, car elle évita ainsi de prolonger dans la suite les débats sur une affaire toujours brûlante.

Quant au grief que le même auteur fait aux journaux de voir dans cette convention, la constitution du tribunal arbitral, s'il est justifié, on peut fort bien cependant expliquer la cause de leur erreur, puisqu'en réalité ce devait être une sentence arbitrale que la Commission d'enquête allait rendre et les remarques qu'il faisait au sujet de cette confusion n'auraient été justifiées pleinement que si le compromis avait établi une institution identique à celle du paragraphe 3 de la Haye.

(1) Voir *Revue de Paris*, 15 juin 1907. Article de M. DE LAPRADELLE.

(2) Voir *Revue de la Paix par le Droit* 1904, p. 839, article de M. Gaillard.

Les reproches qu'on adresse à la déclaration de Saint-Petersbourg, au sujet des pouvoirs donnés à la Commission sont donc exacts si on la compare à ce qu'elle aurait dû être en exigeant une conformité complète avec les articles de la Conférence de la Paix, mais l'idée bien arrêtée de l'Angleterre de s'en écarter, tout au moins pour le résultat du rapport, explique bien les dispositions prises. Quant à la valeur des observations également faites au sujet de la formation de la Commission et de la procédure suivie, nous allons voir qu'elle est plus discutable que celle énoncée précédemment, car en réalité les principes posés à cet égard dans le paragraphe 3 du règlement pacifique des conflits, furent tous observés.

Tout en admettant, en effet, que la composition de la Commission ne fut pas identique à celle prévue par l'article 11 qui renvoyait à l'article 32, il suffit de faire remarquer qu'on avait profité tout simplement de la latitude laissée par cet article de ne pas s'y conformer, car l'insertion de ces mots, « sauf stipulations contraires », justifiait complètement l'application qu'on fit de la proposition de M. Holls, délégué américain à la Conférence de la Paix. C'est conformément à l'idée émise par ce jurisconsulte qu'on assura avec raison la prédominance à l'élément neutre, évitant de rendre le rôle de Président excessivement pénible, en le déchargeant principalement du soin de départager les parties si chacune d'elles avait, conformément à l'article 32, nommé « deux délégués ».

D'autre part, de même que l'indiquait M. Holls, cette majorité accordée aux éléments neutres assura une plus grande autorité aux résultats du travail de la Commission, comme l'on avait tout lieu de l'espérer, vu les précédents de l'Ahabama et de l'affaire des pêcheurs de Behring où la composition analogue des membres du tribunal avait donné entière satisfaction à tous.

Le choix de marins, comme membres de la Commission d'enquête, était bien également conforme au but fixé à celle-ci par la convention de la Haye ; dans le cas actuel, le rôle de juge qu'on exigeait en outre des commissaires enquêteurs pouvait avoir des inconvénients, mais les auteurs de la déclaration s'en sont rendus compte et ils ont eu soin de leur adjoindre des jurisconsultes pouvant leur faciliter la tâche juridique pour laquelle la compétence des amiraux était certainement moindre. De toute façon, la présence de ces assesseurs eut été nécessaire, même si l'enquête n'avait porté que sur les faits, car du moment que la procédure n'était pas réglée par la déclaration, il fallait à ce sujet des guides aux amiraux. Peut-être avec l'augmentation de leurs attributions juridiques, celle correspondant du nombre des jurisconsultes eut été préférable. De fait, ils ont voulu s'en passer complètement pour la rédaction de leur rapport, sans y être forcés cependant, et l'on n'eut quand même pas à le regretter. La nomination d'agents chargés de représenter officiellement leur gouvernement auprès de la Commission, était bien conforme au paragraphe 1 de l'article 37

de la procédure arbitrale, qui a forcément, nous l'avons vu plus haut, certains points communs avec celle des Commissions d'enquête. Leur rôle qui était de servir d'intermédiaire entre la Commission et leur gouvernement ne fut pas suffisamment délimité, car ils devaient avoir une certaine tendance à s'ériger en véritables représentants de leurs gouvernements, et comme on avait choisi des diplomates, on dut ensuite leur adjoindre, comme conseils, des avocats, ce qui sans doute eut pu être évité, si on avait pris des jurisconsultes. (Voir article 1 de la convention).

Quant à la procédure proprement dite, la déclaration se déchargea de ce soin sur la Commission d'enquête et on peut voir alors que c'était là la véritable lacune de la convention de la Haye qui n'avait posé qu'à regret, sur l'intervention de M. Eysschen, quelques principes qui furent d'ailleurs scrupuleusement suivis, mais qui étaient complètement insuffisants, c'est pourquoi il eut été préférable que la déclaration s'occupât d'établir le règlement de procédure, au lieu de s'en remettre complètement sur ce point à la Commission, qui n'aurait d'ailleurs dû jouer, à ce propos, d'après le paragraphe 5 de l'article 11, qu'un rôle subsidiaire.

Des hommes techniques, en effet, n'ayant reçu aucune information sur les difficultés juridiques qui les attendaient, devaient éprouver dans ce cas bien des embarras, car l'article 4 s'était simplement contenté de régler l'assistance à fournir aux parties contractantes, repro-

duisant d'ailleurs naturellement l'article 12 de la convention de la Haye, tandis que l'article 8 proclamait fort justement que les frais d'enquête seraient supportés par les parties en commun.

L'article 6, sur la présentation du rapport, reproduisait également l'article 13. La suite à donner au rapport ayant été déterminée dans l'article 2, il n'y a donc plus à insister sur la différence existant avec l'article 14, qui laissait toute liberté à ce sujet aux parties. On peut enfin faire remarquer que l'article 7 n'est que l'application de la règle contenue dans l'article 51 de la convention de la Haye, qui indique que, pour le tribunal d'arbitrage, les décisions sont prises à la majorité des voix.

La déclaration fixait, en outre, sa réunion à Paris, mais sans indiquer de date à la différence de la plupart des protocoles d'arbitrage (article 5). Le choix de Paris peut paraître assez étonnant, car si la suppression des mots « sur place », demandée par M. Asser, lors de la création de l'institution et qui figuraient dans les deux premiers projets était bien justifiée, on peut cependant, dans le cas actuel, se demander si la Commission n'aurait pas eu plus d'intérêt à se réunir à Hull. Il est probable que le retard apporté par son fonctionnement, par suite des négociations assez longues, nécessitées par l'entente, pour la rédaction de la déclaration de Saint-Petersbourg, qui eut lieu un mois après les événements qui le provoquèrent, augmenté encore par celui nécessaire pour sa réunion, aurait rendu peu efficace une enquête dans cet endroit.

D'autre part, peu de temps après l'incident, pour calmer l'impatience anglaise, les autorités locales avaient ouvert une enquête dirigée par le Coroner de Hull, qui invita même à y participer le vice-consul de Russie, mais on ne peut considérer de ce fait les intérêts russes comme ayant été ainsi suffisamment représentés. Une seconde enquête, menée alors par le Board of Trade, eut ensuite lieu, à laquelle le représentant russe se contenta de déléguer en son nom un avocat, les négociations pour la rédaction de la déclaration n'étant pas encore terminées, on ne pouvait donc se plaindre que les magistrats britanniques y participassent seuls, car il fallait donner satisfaction à l'opinion publique. C'était donc fort délicat pour la Commission de Paris d'aller procéder sur place à une enquête qui n'aurait eu lieu, en fait, qu'après deux autres. D'autre part, certains sont peu d'avis qu'on procède de suite à une enquête impartiale dans l'endroit même de l'incident, avant d'être bien certains que les esprits soient calmés, car la présence de commissaires internationaux même, peut encore être cause d'agitation, parce qu'on les prend trop facilement pour les juges.

En fait, on ne put entendre plus tard à Paris absolument tous les témoins, certains étant retenus par leur devoir professionnel, ou ayant disparu, et ce fut l'enquête du Board of Trade qui servit de base à l'exposé des faits par l'agent britannique, mais on dut s'efforcer, pour assurer l'impartialité d'en contrôler les résultats. Sans doute, cet inconvénient aurait été évité si un temps précieux

avait pu être gagné durant les négociations, pour la rédaction de la déclaration, puis, pour le fonctionnement de la Commission. On peut attribuer en partie ce retard à ce fait que la Conférence de la Haye présenta à ceux qui y eurent recours, une institution incomplète, car, malgré la demande de M. Eysschen, aucun règlement de procédure n'avait été élaboré d'avance et cette lacune ne devait être réparée qu'en 1907, lors de la seconde conférence, quand l'inconvénient de n'avoir rien prévu à cet égard s'était déjà fait vivement sentir dans la pratique. En réalité, son existence dès 1899 eut peut-être permis de se passer de toute enquête nationale, dont les témoignages sont parfois difficiles à contrôler, surtout si un long espace de temps s'est déjà écoulé.

Ce fut, en tout cas, un bonheur pour la première Conférence de la Paix d'avoir, sinon découvert, tout au moins restauré les Commissions internationales d'enquête, en les classant dans les moyens pacifiques de résoudre les conflits : la première application qui en fut faite par la déclaration de Saint-Pétersbourg, si elle dénatura un peu son caractère eut le grand mérite d'en montrer les inconvénients et de prouver qu'il faut, avant tout, arrêter d'avance des dispositions de procédure, assez générales pour pouvoir s'adapter à tous les cas d'enquête ; en facilitant ainsi la formation immédiate des conventions qui doivent les établir, on permet aux enquêteurs d'aboutir plus vite à leur but principal, qui est l'éclaircissement des faits, lequel peut parfois nécessiter le transport sur

place, qui doit toujours se faire dans un bref délai, pour augmenter les chances de succès, car si les questions de droit peuvent attendre, il n'en est pas de même des questions de fait.

Tout en constatant que la déclaration de Saint-Pétersbourg s'est écartée volontairement des principes établis par la Conférence de la Paix, ce qui peut paraître regrettable aux juristes de droit international, qui craignent qu'elle ne serve d'exemple aux conventions futures, faussant ainsi le caractère de l'institution établie d'après les projets russes, il faut tout au moins lui reconnaître la gloire d'avoir instituée la première Commission internationale d'enquête, dans un différend touchant cependant de bien près à l'honneur et à la dignité des deux grands Etats. Aussi croyons-nous que, même ainsi, les intérêts de la paix et de la justice internationales ont été bien servis, c'est pourquoi nous ne regrettons pas le fonctionnement de ce précédent qui a eu pour résultat de permettre le perfectionnement de l'institution en montrant les défauts.

§ III. — Constitution de la Commission de Paris et élaboration de son règlement de Procédure.

Une fois les quatre Commissions nommées, conformément à l'article 1 de la déclaration de St-Pétersbourg, ils décidèrent de demander pour compléter la Commission, un officier général de la marine Austro-Hongroise et prièrent S. M. l'Empereur d'Autriche-Hongrie de dési-

gner à cet effet l'amiral Spaun. Dès la réunion suivante, l'amiral Fournier fut élu comme président ; dans le discours qu'il fit à cette occasion, il déclara qu'il s'efforcerait, dans ses fonctions, d'imiter l'exemple de modération donné au monde par le roi d'Angleterre et l'empereur de Russie en instituant cette Commission, dont l'effet immédiat fut d'apaiser les susceptibilités nationales, puis de permettre l'examen consciencieux et réfléchi des causes de l'incident.

On se mit ensuite à l'examen des règlements de procédure présentés, l'un par les russes et l'autre par les anglais, tandis que celui préparé à titre d'indication par le président allait servir de base pour la discussion, qui devait aboutir à l'adoption du règlement définitif. Le projet russe avait l'avantage d'être fort complet et même trop détaillé ; de fait, il fut en grande partie adopté, mais l'influence du projet anglais, d'une grande brièveté, se fit néanmoins sentir, pour la conception de l'instruction préalable, qui fut finalement partagée entre les parties et les commissaires.

Etudions maintenant en détail les prescriptions du règlement (1).

ORGANISATION DE LA COMMISSION

A. *Fonctions du Président.* Il a la direction de l'interrogatoire des témoins, et doit approuver préalablement

(1) Voir procès-verbaux de la Commission internationale d'enquête de Hull ou *Archives Diplomatiques* 1905, t. 94, page 450-495.

les questions que désirent leur poser les conseils et assesseurs.

De fait il intervint souvent en personne, pour faire préciser certains points. Il fit en dernier lieu la lecture du rapport en séance publique.

B. *Jurisconsultes assesseurs*. Ils n'ont que voix consultative d'après le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la déclaration de St-Petersbourg ; ils eurent une grande part dans l'élaboration du règlement de procédure, et purent assister à toutes les séances, même à celles secrètes et en chambre du conseil (1).

Quant aux questions qu'ils posèrent aux témoins ils ne purent le faire qu'avec l'autorisation du président. Mais une fois leurs conclusions connues, on ne demanda plus leur collaboration pour la rédaction du rapport quoique le paragraphe 2 du titre C ne s'y opposât pas.

c. *Agents*. Rôle important joué par eux, car ils présentèrent les exposés des faits, puis déposèrent leurs conclusions, après que les commissaires eurent épuisé leurs moyens d'informations (Titre F, § 1^{er}).

Ils purent interroger directement les témoins et assistèrent aux séances non publiques de la Commission, mais non à celles tenues en salle du conseil, à moins de convocation qu'en fait ils reçurent presque toujours. Après la remise de leurs conclusions, ils n'y furent plus convoqués, sauf pour recevoir communication du rapport final.

(1) Voir parag. IV du titre B du *Règlement de Procédure*.

Dans les séances publiques, ils jouèrent le rôle de procureurs de leurs gouvernements. Après que le président avait posé aux témoins les questions prévues par l'article 3 du titre E, ils pouvaient les interroger. L'agent britannique laissa ce soin à ses conseils, qui avaient alors besoin de l'assentiment du président. L'agent qui avait convoqué le témoin l'interrogeait le premier. En fait les agents jouèrent le rôle d'intermédiaires entre les témoins et la Commission. Ils eurent même en réalité des pouvoirs plus étendus que ceux fixés par le règlement, et furent les véritables représentants des gouvernements, aux intérêts desquels ils veillaient, plutôt que leurs simples intermédiaires avec la Commission.

D. *Conseils, Jurisconsultes, Avocats.* La déclaration de St-Pétersbourg n'en faisait pas mention. Les projets russe et anglais les introduisirent tous deux, mais avec des conceptions différentes : selon la conception britannique ils devaient être avant tout les avocats des parties, tandis que selon l'opinion adverse c'étaient les conseils des agents, ce dernier point de vue ayant été adopté, ils prirent part à l'interrogatoire des témoins, mais sous le contrôle spécial du président qui devait agréer leurs questions.

E. Le rôle du *secrétariat général* était déterminé au titre A du règlement, c'était à lui d'assurer l'établissement des comptes-rendus sténographiques des séances, de surveiller l'exécution des traductions nécessaires, et

d'entrer en relation avec les ambassadeurs pour les questions intéressant la Commission (1).

§ IV. — Fonctionnement de la Commission de Paris

A. *Les Séances.* Le projet anglais désirait la publicité complète, celui russe y était opposé. La thèse de la Grande-Bretagne s'appuyait sur l'intérêt national de l'affaire, dont les débats seraient suivis par tout le peuple anglais et sur la crainte qu'ils soient dénaturés, si la publicité n'existait pas ; tandis que celle russe déclarait préférable la non-publicité, car le calme et le recueillement étaient nécessaires avant tout aux témoins, afin de faciliter la véracité de témoignage ayant pour objet des faits déjà éloignés. D'autre part, à certain moment, le huis-clos pouvait être nécessaire pour des faits d'un caractère confidentiel ou intéressant des tierces Puissances, et il valait mieux le prononcer de suite pour l'ensemble du débat, ce qui permettait en outre d'éviter de passionner le public de nouveau et paraissait par suite plus conforme au but d'apaisement qui était principalement recherché par l'institution d'une Commission internationale d'enquête, surtout si le cas actuel où il avait même primé, l'éclaircissement des faits selon nous. D'ailleurs l'article 41 de la procédure du Tribunal d'arbi-

(1) Voir *R. G. D. I. P.* page 351, article de M. Mandelstam sur le *Règlement de l'incident de Hull*. De la FENHA, thèse de 1905, page 105.

trage préconisait aussi la non-publicité (1) qui, d'une façon générale paraît préférable, car on peut toujours lever plus facilement le huis-clos que le prononcer, ce qui produit mauvaise impression. Ce fut cependant l'avis anglais qui fut adopté par le règlement de procédure, qui réserva simplement aux Commissaires le droit de suspendre à certains moments, si cela paraissait nécessaire, cette publicité.

Il y eut en réalité trois sortes de séances :

D'abord celles publiques, pour l'exposé des faits, l'interrogatoire des témoins, la lecture des conclusions et celle du rapport.

Puis les séances non publiques qui, elles, se subdivisèrent en deux sortes : celles donnant lieu à des délibérations et celles qui étaient tenues dans la salle du Conseil, auxquels seuls étaient admis les Commissaires et les Assesseurs. On augmenta ainsi la publicité plus que ne le désirait le projet anglais qui ne la demandait que pour l'audition des témoins et les plaidoiries des avocats, et même dans ces limites on pouvait être forcé de déclarer le huis-clos si l'État le réclamait pour certaines dépositions de témoins.

En fait, grâce à la prudence des Commissaires et à la sagesse des parties, aucun incident n'eut lieu ; on pouvait craindre en effet que les fonctions délicates des juges

(1) Voir thèse de M. ACREMANT. *La procédure dans les arbitrages internationaux*. Paris, 1905, p. 88.

enquêteurs puissent devenir compliquées, du fait de cette publicité prématurée, qui pouvait entraver certaines recherches et montrer au public des dissentiments existants sur certains points entre les Commissaires et qui, dans la suite, pouvaient disparaître. Aucun inconvénient n'en résulta cependant, car les débats furent fort bien menés, et à ce propos de grands éloges furent justement mérités par le Président qui remplit son rôle à la satisfaction de tous.

B. *Langue*. La langue officielle fut le français. Les témoins purent cependant déposer dans celle de leur pays d'origine. Tous les documents versés à la Commission et établis en langue étrangère étaient traduits d'abord en français. De même pour les questions et réponses, les premières devaient être traduites en français, avant d'être posées en langue étrangère. Si les témoignages étaient trop longs pour être traduits de mémoire en français, il y avait une suspension d'audience qui permettait d'effectuer ces traductions, ce qui n'eut lieu que pour les dépositions des officiers russes. La pratique démontre l'excellence de ces règles.

C. *Procédure d'instruction. Exposé des faits. Dépôts de documents*. Le dépôt de documents ne peut avoir lieu comme il était prévu deux jours avant leur lecture en séance publique. Une fois l'exposé des faits présenté, on passa à l'audition des témoins. D'après M. Mandelstam, dans une véritable Commission internationale d'enquête, il n'y a pas besoin de cet exposé qui est la tâche finale du rap-

port de la Commission. On doit se contenter d'apporter les documents et de faire entendre les témoins, le dépôt de conclusions est inutile ; la Commission devant pouvoir poursuivre librement son enquête, sans être limitée par les exposés de fait. En effet, une thèse soutenue par une des parties peut être détruite, grâce aux arguments ou documents fournis par l'adversaire. D'où abandon nécessaire des conclusions, donc temps précieux gagné par cette suppression. La lecture en séance publique des exposés peut en outre avoir des inconvénients en dévoilant les divergences de vue entre les Etats en litige et en créant une agitation toujours nuisible. Mais l'allure de tribunal donnée à la Commission de Paris justifie dans ce cas l'usage des exposés de faits, qu'on a eu soin de faire présenter simultanément, en interdisant la réplique. Le dépôt des pièces eut lieu au Secrétariat général, plutôt que de les communiquer aux parties en se conformant à l'article 40 de la Conférence de la Haye sur la procédure de l'arbitrage. L'adversaire pouvait facilement quand même aller en prendre connaissance.

Au lieu d'écarter, après la clôture de l'instruction, tout document nouveau présenté par une partie, sans le consentement de l'autre, comme le veulent les articles 42 et 43 sur l'arbitrage, le tribunal peut prendre ces arguments en considération et, dans ce cas, il les communique à la partie adverse, c'est ce que prévoit une disposition additionnelle au règlement de la Commission de Paris. D'où droit plus étendu pour celle-ci que celui admis par

la Convention de la Haye, au profit du Tribunal arbitral, car elle peut aussi écarter des débats tout document nouveau, même présenté avec assentiment des 2 partis. Ces pouvoirs excessifs ne paraissent pas mériter d'approbation.

D'autre part, on ne dit pas si le refus de production de documents ou d'explications demandées aux agents par les Commissaires sera constaté, on ne le prévoit que s'il s'agit de documents ayant trait à la défense nationale.

On n'envisage pas non plus la révision possible du rapport, dans le cas de fait nouveau il est probable qu'elle pourrait avoir lieu de même que pour la sentence arbitrale, si vraiment ce fait était de nature à influencer la rédaction du rapport (1).

La publicité des exposés de faits, si elle excite la curiosité du public, aura d'ailleurs pour résultat de rendre prudentes les parties dans le choix de leurs documents, afin de ne pas les voir invalidés par ceux de leurs adversaires. Ils ne devront présenter leur cause qu'en la basant sur des preuves sérieuses.

D. *Témoins*. Ce sont les agents qui en dressent la liste, ils peuvent la modifier suivant les circonstances, car rien ne s'oppose à la production de nouveaux témoins. Il est d'ailleurs très juste que jusqu'à la clôture de l'instruction, la citation des témoins soit libre, puis ensuite seulement possible avec le consentement de la partie adverse ou l'autorisation de la Commission. Mais celle-ci

(1) Voir *International Law de Smith and Sibley*, déjà cité, p. 280.

devrait en outre pouvoir citer d'office des témoins, et s'ils ne peuvent venir, les faire interroger par Commission rogatoire ; ceci était d'ailleurs possible d'après l'article 5 du titre E, que l'on n'appliqua pas. On se contenta de considérer, comme documents, les dépositions par écrit des témoins qui ne pouvaient comparaître, ce devait être la majorité, car sur 71 témoins cités devant la commission du Board ad Strafe, 21 seulement vinrent à Paris, de sorte qu'il y avait intérêt pour le gouvernement britannique à ce que les procès-verbaux des dépositions reçues à Hull eurent un certain caractère d'authenticité, lors de leur production devant la Commission de Paris.

L'agent britannique assura qu'il avait convoqué les témoins les plus importants, mais vu les contradictions entre la première et la deuxième déposition de certains d'entre eux, on peut critiquer ce fait que le triage des témoins fut effectué par une seule partie. C'est là un résultat de l'organisation insuffisamment prévue de la justice internationale, on ne peut en faire de reproche au gouvernement britannique, qui avait dû agir seul dans cette enquête du début, par suite des lenteurs apportées à la formation de la Commission. On aurait cependant, au lieu d'accepter les dépositions faites à cette époque à titre de documents, recueilli de nouveau les dépositions par Commission rogatoire, pour les témoins dont les causes d'empêchement absolu de comparution personnelle, eussent été justifiées, car on peut toujours sus-

pecter les témoignages reçus même sous forme écrite par une seule des parties (1).

Chaque agent fixa l'ordre d'interrogatoire des témoins convoqués par lui, pour le mieux de la défense de ses intérêts. La capacité des témoins était réglée par les lois de leur pays. Il ne pouvait être question naturellement de récusation pour cause de parenté ou alliance. Quant au degré de moralité de témoins, l'Etat qui le présentait en était seul juge par mesure de courtoisie internationale, l'adversaire ne voulait pas le contester. Le seul véritable motif de récusation pouvait être la partialité, quoiqu'on put toujours supposer que le témoin penchât en faveur de sa propre nation. C'était donc surtout à la Commission d'enquête de rechercher les causes rendant tel ou tel témoignage suspect, par suite de la personnalité du témoin, ou des faits qui lui étaient reprochés, mais les témoins convoqués, devaient cependant toujours être entendus par elle.

L'utilité de la règle permettant à chaque témoin de déposer et de répondre dans sa langue nationale, même s'il connaissait la langue française, fut démontrée par le fonctionnement sans reproche de la Commission. Car même lorsqu'on connaît bien une langue étrangère, il est parfois difficile de trouver les expressions traduisant nettement sa pensée, ce qui peut prêter à certains mo-

(1) Voir *Revue Droit International Public*. 1905, p. 388. Article de M. Mandelstam.

ments à la confusion, comme cela arriva pour le capitaine Clado qui voulut déposer en français. Si le système de déposition dans la langue nationale, qui exige ensuite la traduction en français, rend l'enquête plus longue, il est est d'autre part plus sûr. La Commission eut donc pleinement raison de l'adopter pour éviter les équivoques.

La prestation du serment dans les formes nationales fut admise, sauf pour les Russes, parce qu'elle consiste en une cérémonie strictement religieuse, aussi la remplaça-t-on par une déclaration sur l'honneur qui, à défaut du serment, était le meilleur moyen de recevoir une déposition solennelle.

Celle-ci, d'après l'article 9 du titre E du règlement, devait être faite d'un seul trait, sans pouvoir lire de projet écrit, mais avec l'aide de notes ou documents si le Président en jugeait l'emploi nécessaire, vu la nature des faits. L'article précédent déclarait qu'aucun témoin ne pouvait être entendu plus d'une fois sur les mêmes faits, à moins du consentement de la Commission ou par suite d'une confrontation avec un autre témoin, dont la déposition était contradictoire. De fait il y eut peu de rappel de témoins, et leur interrogatoire prit la forme de débat entre les parties. L'agent qui le présentait l'interrogeait le premier, puis celui de la partie adverse et si de nouvelles questions n'avaient plus besoin d'être posées par celui qui avait provoqué la déposition, c'était au tour des commissaires. En réalité, chaque partie chercha à appuyer la thèse présentée dans l'exposé de faits par des

témoignages, le Président leur laissant toute liberté pour l'interrogatoire, s'opposant simplement aux questions vexatoires. Si l'une des parties considérait l'audition d'un témoin comme sans corrélation avec l'objet de l'enquête, elle se contentait de faire ses réserves, en s'abstenant de participer à l'interrogatoire, c'est ce qui eut lieu de la part des Russes lors de la déposition du lieutenant Valrond sur l'incident du Kamchatka-Aldebaran. On ne peut qu'approuver cette façon d'agir, car une opposition absolue aurait du reste plutôt été interprétée dans un sens défavorable à l'opposant. Seul le Président, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, pouvait arrêter l'audition d'un témoin, s'il estimait que ses dires ne contribueraient pas à faire « converger la lumière sur le but « vers lequel tendaient les efforts de la Commission ».

On n'eut pu croire une expertise nécessaire dans une enquête d'ordre technique, confiée à des spécialistes comme lors de la Commission de Paris. Cependant le Président ne s'opposa pas à la demande de l'agent britannique qui désirait faire entendre un officier de la marine anglaise, au sujet d'opinions d'ordre technique, émises par le capitaine Clado. On assimila donc à un témoin, le capitaine Keyes, quoiqu'il n'eut pas été mêlé à l'incident du Dogger Bank. De fait la déposition qu'il fit était bien en réalité une expertise : Il exposa sa manière de voir sur deux questions importantes, d'après la thèse anglaise : d'abord sur la confusion possible d'un grand navire avec un torpilleur de haute mer, puis sur ce fait que plus on

est situé bas, plus on voit mieux se détacher la silhouette d'un navire sur l'horizon. Le Président discuta d'ailleurs ces thèses, déclarant la confusion dont il est parlé plus haut, impossible dans le cas actuel où l'on avait des éléments de comparaison comme les chalutiers, et estimant qu'en deuxième lieu l'expérience de plusieurs siècles suffisait à prouver que les hommes de vigie devaient être placés le plus haut possible. Les explications fournies par le capitaine Keyes à des hommes qui avaient encore une plus longue pratique que lui du métier de marin, prouvaient l'inutilité d'une expertise dans une enquête confiée à des spécialistes qui auraient bien pu s'en froisser, car on paraissait ainsi vouloir ébranler leur autorité.

Une fois l'audition des témoins terminée et tous les moyens d'information épuisés, les agents avaient la faculté de déposer des conclusions et observations (1). Mais il ne devait y avoir ni plaidoiries, ni explications verbales, quoique les projets russe et anglais en fussent partisans. En fait, dans une enquête internationale ayant uniquement pour but l'élucidation des faits, ce n'est pas nécessaire, mais dans le cas actuel de Commission technique avec mandat juridique, la faisant dégénérer en tribunal, on peut préférer des plaidoiries à une présentation simultanée de conclusions par écrit. Car un blâme

(1) Voir résumé de l'exposé des thèses russe et anglaise dans le Cours de Doctorat, de M. de Lapradelle, — ou dans les procès-verbaux de la Commission Internationale d'Enquête de Hull.

devant être prononcé contre les sujets des Etats en litige reconnus coupables, et ensuite entraîner une sanction de la part de leur gouvernement, les personnes exposées à ce blâme avaient droit aux garanties attribuées par les tribunaux aux accusés qui peuvent choisir des avocats pour défendre leurs causes et échanger leurs vues dans des débats oraux.

§ V. — Etude du Rapport

Après la lecture des conclusions et observations des agents en séance publique, les commissaires, conformément à l'article 2 du titre F du règlement de procédure, procédèrent dans leur salle du Conseil aux délibérations relatives aux conclusions à tirer des débats, et à l'établissement du rapport prévu par l'article 6 de la déclaration de Saint-Petersbourg. Tandis que le projet anglais n'avait pas fait allusion à la rédaction du rapport, le projet russe, au contraire, prévoyait la façon dont le rapport serait élaboré et voté. De fait, le règlement de procédure ne jugea pas utile de donner d'indications à ce sujet, trouvant suffisantes celles contenues dans les articles 6 et 7 de la déclaration de Saint-Petersbourg.

Les commissaires jugèrent que les assesseurs n'avaient pas besoin de prendre part à la rédaction du rapport, quoique leur présence eut été possible d'après la déclaration précitée, peut-être eut-elle réussi à éviter certaines critiques, résultant de l'entremêlement de l'exposé des

faits et de l'expression de leurs opinions, en y mettant un peu plus de clarté.

Le rapport contenait 17 articles, le premier avait comme but d'en établir la portée en montrant que la Commission faisait connaître ses appréciations dominantes sur chaque point important ou décisif de cet exposé sommaire et analytique des faits, d'après leur enchaînement rationnel.

Si l'on examine au point de vue de la forme les articles 2 à 17, on peut les classer en trois catégories (1).

a) Les uns sont rédigés dans une forme impersonnelle, ils ont trait aux faits ayant précédé l'affaire du Dogger Bank, l'avis de la Commission entière y est exprimé.

b) D'autres contiennent également l'opinion de la Commission mais présentée dans une forme plus solennelle, comme : « Les commissaires déclarent, ou constatent... »

c) Enfin, on en trouve certains qui contiennent simplement les appréciations de la majorité des commissaires. Dans un seul cas l'avis dissident du commissaire russe fut inséré dans le rapport (article 13, § 6).

L'idée de tenir compte de la majorité des commissaires pour l'établissement du rapport paraît juste (voir art. 7 de la déclaration de Saint-Petersbourg). La mention du fait qu'une décision n'a pas obtenu l'unanimité des suffrages, se comprend par suite. Mais on peut, ainsi

(1) Voir *R. G. D. I. P.*, article de M. MANDELSTAM, 1905, p. 401.

que le fait remarquer M. Mandelstam, regretter qu'on introduise dans le rapport l'avis de la minorité, car cette publication porte toujours préjudice à l'autorité des décisions prises à la majorité des voix. Si en effet plus tard, l'Etat, dont l'opinion n'a pas prévalu, n'accepte pas le rapport, il pourra alors publier l'avis dissident de son commissaire. En outre il faut encore remarquer, dans le cas actuel, ce fait que le rapport prenait les allures d'un jugement; les articles ayant la forme de considérants et non d'exposés de faits, le dernier constituait une véritable sentence, qui en somme est favorable aux prétentions de la Russie, aussi le commissaire russe, prévoyant l'acceptation intégrale du rapport, a-t-il voulu faire connaître le point de vue russe sur un fait important, c'est pourquoi il l'a fait insérer dans le rapport.

On peut observer que celui-ci, d'après l'article 6 de la déclaration de Saint-Pétersbourg, devait être signé par tous les membres de la Commission, même s'il y avait des décisions prises simplement à la majorité des voix, parce que ces signatures n'engagent pas l'adhésion des Etats, qui restent libres de l'accepter.

Une fois les travaux à huis-clos de la Commission terminés, la publication du rapport devait avoir lieu immédiatement. Ainsi, l'apaisement des esprits, non seulement était assuré par la certitude de connaître la vérité, mais aussi par la stricte et scrupuleuse impartialité des enquêteurs neutres, dont le monde entier devait être témoin des décisions, le respect inspiré par cette œuvre en

est d'autant plus grand. Le fait de la publication immédiate du rapport, sans attendre l'acceptation de son contenu par les Etats en litige, est aussi une sérieuse garantie de la paix internationale, l'opinion publique étant juge des raisons qu'a un Etat d'admettre ou non le rapport, elle peut paraître contribuer à l'influencer en faveur de cette acceptation car le refus, sans motif paraissant justifié, montrerait bien qu'il ne cherchait, somme toute, qu'un prétexte de désaccord, n'ayant aucun grief sérieux.

L'article 1^{er} exprimait la pensée des commissaires, d'avoir suffisamment mis en lumière les causes et conséquences de l'incident en question, en même temps que les responsabilités qui s'en dégagent ; il servait, comme nous l'avons dit plus haut, à exposer la portée du rapport, tandis que les suivants contenaient des appréciations sur les causes de l'incident et sur les responsabilités encourues : dans ce dernier cas, c'est plutôt le juge que l'enquêteur qui parle, en appréciant s'il y a eu ou non délit international.

Ce dernier article a bien, en effet, la tournure d'un jugement, car les commissaires y déclarent « que leurs appréciations ne sont dans leur esprit de nature à jeter aucune déconsidération, sur la valeur militaire, ni sur les sentiments d'humanité de l'amiral Rodjestwensky et du personnel de son escadre ».

En résumé, les Commissaires ont reconnu que les chalutiers n'avaient accompli aucun acte hostile contre l'escadre russe, d'où l'insinuation du rapport russe sur

la conduite équivoque des Anglais était sans raison, et satisfaction complète est accordée sur ce point à l'Angleterre.

D'autre part, les reproches relevés par la majorité des Commissaires contre l'amiral russe portaient principalement sur les faits suivants :

a) Ouverture du feu pas justifiable.

b) Durée du tir sur tribord, plus longue qu'elle ne paraissait nécessaire.

c) Regret que les Puissances maritimes voisines n'aient pas été informées de l'incident.

Mais ces reproches étaient loin d'être assimilés à un blâme, la rédaction de l'article final le prouvait et tous les Commissaires furent d'accord à ce sujet : « car si l'ouverture du feu n'était pas justifiable on avait eu soin, pour ménager l'amour-propre des Russes, de faire remarquer que la méprise ne disqualifiait leur amiral ni au point de vue militaire ni au point de vue humanitaire, car sa responsabilité était atténuée par les circonstances qui avaient entouré l'accident, c'est pourquoi la dernière phrase du rapport était une phrase de consolation pour la Russie dont la condamnation était rendue ainsi moins pénible » (1).

Certains auteurs ont essayé d'en conclure qu'il y avait contradiction entre ce dernier article et les appréciations partielles contenues dans ceux précédents. Ceci n'est

(1) Voir *Cours* de M. DE LAPRADELLE, décembre 1908.

qu'apparent et résulte de la cohésion des fonctions de juges et d'enquêteurs dévolues aux Commissaires dans cette affaire où, après avoir éclairci les faits, ils devaient apprécier les responsabilités encourues par l'une ou l'autre des parties, et indiquer s'il y avait des actes véritablement blâmables à relever, ceux-ci devant entraîner la sentence pénale de la part de la juridiction de l'État de ceux qui encouraient ce blâme.

Or si, appréciés séparément, certains faits avaient pu provoquer des reproches, les Commissaires dans l'article 17 proclamaient que, par suite des circonstances relevées, l'ensemble de la conduite des marins russes était exempt de tout blâme. Sans doute, si aucune justification n'avait pu atténuer les reproches adressés sur certains points aux Russes, la conclusion eut été différente, mais l'ensemble des faits relevés contre la flotte de l'amiral Rodjestwensky ne formait pas un tout assez important pour décerner un blâme, et la confusion explicable qui s'était produite à certain moment, transformait l'accident en un incident regrettable qui ne pouvait porter atteinte à l'honneur de la marine russe. Les sanctions éventuellement prévues n'avaient donc aucune raison d'être appliquées, et le différend devait se terminer par le règlement du montant de l'indemnité évaluée par la suite à l'amiable, par voie diplomatique, la proposition du gouvernement russe de s'adresser à ce sujet au tribunal arbitral de la Haye n'ayant pas été adoptée, l'importance du litige, désormais bien réduite, faisant préférer l'autre solution.

L'apparition du rapport qui ne donnait satisfaction complète à aucune des deux parties fut par suite l'objet de vives critiques, principalement en Angleterre (1), où certains journaux l'appréciant sévèrement, allaient jusqu'à le traiter de verdict manqué, « scotch verdict », car ils ne comprenaient pas comment après avoir trouvé, d'une part, que l'amiral russe était sans excuses, en tournant des canons sur des pêcheurs sans défense, ce qui, d'après eux, équivalait à un blâme, la Commission, d'autre part, paraissait ensuite approuver cette conduite en déclarant qu'elle avait pour caractéristique la prudence et la bravoure, c'est pourquoi elle affirmait en outre qu'elle était unanime à le considérer comme un homme distingué et un honneur pour l'escadre russe. On en concluait que la décision de la Commission était basée plutôt par le désir de concilier les deux parties, que de prononcer un jugement strict, qui aurait entraîné le blâme pour l'amiral russe dont la conséquence aurait été de le faire passer en jugement dans son pays et de lui faire infliger une punition, ce qu'elle voulait éviter.

Cette appréciation du rapport montre que les commentateurs n'avaient pas voulu se rendre compte comme l'avaient fait les commissaires que, si d'un côté l'incident était un incident fort regrettable en lui-même, les difficultés qu'on avait eues à en dégager les causes nettement, par suite du manque de certains éléments d'appréciation, s'oppo-

(1) International Law and diplomacy New York 1906, p. 238.

saient à la condamnation formelle de l'amiral russe et par suite au blâme. Or, ce dernier point était tellement désiré par les Anglais qu'ils ne pouvaient admettre qu'on ne leur eût point donné satisfaction. En effet, on s'en rend compte par ce fait que, quoiqu'au bout de quatre mois, l'opinion britannique eut eu le temps de se calmer et d'apprécier les bienfaits du maintien de la Paix, le bruit seul qui avait couru, la veille du jour où le rapport devait être connu, que les conclusions en étaient complètement favorables à l'amiral russe, avait suffi à provoquer immédiatement l'indignation de la presse anglaise(1), heureusement ensuite apaisée par la publication du Rapport. Celui-ci lui donnait en effet satisfaction en reconnaissant que la flotille n'avait commis aucune faute, et que par suite aucune connivence ni complicité ne pouvait exister, comme l'avait insinué le rapport russe, de la part de l'Angleterre, dont l'honneur était bien sauf, n'ayant commis aucun acte qui pût être interprété comme une violation des lois de la neutralité. Mais les reproches adressés à l'amiral russe, sur sa conduite, après cette cannonnade injustifiée ne paraissaient pas suffisamment graves, par suite des circonstances atténuantes, pour lui faire décerner le blâme que les Anglais escomptaient. Aussi le dernier article du rapport était une grande déception pour eux et c'est pourquoi ils avaient une tendance à en trouver l'explication dans le désir de conci-

(1) Voir le *Correspondant* 1905, article de M. Dupuis.

liation des parties, plutôt que dans celui, réel de la part des commissaires, d'apprécier les choses à leur juste valeur, en déclarant que toute idée de blâme de leur part pour la conduite de l'amiral russe, était loin de leur pensée.

Le *Times* d'ailleurs voulant montrer ses sentiments à cet égard, exprimait l'espoir que malgré les termes adoucis du rapport, l'amiral russe encourrait une punition. Même pour ceux qui pouvaient apprécier avec plus de calme et d'impartialité le rapport, n'ayant aucun intérêt national en jeu, les explications contenues dedans ne parurent pas suffisamment nettes, c'est ainsi que dans le *Temps* (1) M. Villiers exprima l'opinion qui suit :

« Si la Commission avait procédé par une série de demandes et réponses à la manière d'un verdict de jury de cour d'assises, la clarté aurait été plus grande dans le rapport, « tandis qu'il établit une permanente confusion entre l'exposé « des faits et l'expression des opinions, se développant suivant « une ligne brisée et d'une allure vermiculée. Il ne se compose « pas de deux parties distinctes car tout se mêle et se pénètre, « aussi si la clarté y perd quelque chose la logique y gagne « beaucoup, fut-ce on ne pourra point le contester au prix de « quelques contradictions. Une formule transactionnelle a été « employée pour compléter cette transaction, elle la facilita « par des considérations sur l'état de la mer et les autres « circonstances accessoires, tout en refusant de prononcer le « blâme demandé par l'agent anglais M. O'Beirne. Le rapport

(1) *Le Temps* 25 février 1905.

« donne une certaine satisfaction aux anglais en constatant
« que la présence des torpilleurs n'a pas été prouvée. Cette
« transaction peut être considérée comme bonne et équitable
« car elle ne satisfait complètement personne ».

Le désir que la Commission eut procédé par demandes et réponses comme un jury était difficile à satisfaire dans le cas actuel, car la complexité de la tâche imposée aux commissaires est cause de la forme hybride du rapport, comme l'explique M. Mandelstam (1), car ceux-ci ne pouvaient non plus conclure comme un juge d'instruction, en déclarant qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre. Aussi les commissaires se trouvaient-ils dans une situation fort délicate, leur rendant très difficile la rédaction d'un rapport ne donnant prise à aucune critique. Ils voulaient du reste, d'une part, reconnaître les fautes qu'on pouvait reprocher aux Russes, tout en éloignant toute intention de nuire par ce fait que l'exposé des considérations, dont parle M. Villiers, joint à l'état d'esprit dans lequel se trouvaient les Russes, expliquait en partie leur méprise que les gens du métier étaient loin de considérer comme impardonnable, c'est pourquoi, en fin de compte, vu ces circonstances atténuantes, ils ne pouvaient blâmer la conduite de l'escadre russe, qui n'aurait pas manqué d'être suivie par toute autre flotte dans des cas semblables, ce qui justifie le dernier article du rapport.

Nous trouvons en effet citée, dans Amos Hershey (2),

(1) *R. G. D. I. P.*, 1905, p. 413.

(2) *International Law and diplomacy*, New-York, 1906, p. 239.

l'opinion reçue dans les cercles maritimes anglais et qui peut se résumer dans cette idée « qu'une flotte de guerre au large ne permettra à aucun navire marchand de l'approcher si elle n'est pas absolument certaine de ses bonnes dispositions ». Or, cette façon de voir, répandue dans les diverses marines d'Europe, ne pouvait être sans influencer les commissaires en faveur des excuses valables pour les Russes, quoiqu'il résulte de l'explication donnée par le professeur Holland (1) « sur les droits des belligérants et des neutres en pleine mer » que les belligérants ne peuvent traverser les hautes mers, au mépris des droits des bâtiments neutres, les empêchant de s'approcher sans grand péril (2). Pour faciliter le respect de ces principes on peut en conclure que la nécessité s'impose d'ailleurs d'autre part de limiter le cercle des opérations de guerre sur mer afin d'éviter désormais le retour de pareils incidents (3). En tout cas, les difficultés rencontrées dans l'éclaircissement de certains points jointes aux circonstances atténuantes qu'on pouvait invoquer en faveur des Russes, justifient selon nous la décision des commissaires, au sujet de laquelle il paraît excessif de dire qu'elle n'a eu d'autre but que de donner une demi-satisfaction aux deux parties, afin de les concilier plutôt que de rendre un jugement strict, car

(1) Lettre au *Times*, 25 mai 1904.

(2) Voir théorie émise par le comte CASSINI, dans ouvrage cité plus haut d'Amos Hershey, p. 240.

(3) Voir Cours de doctorat de M. DE LAPRADELLE.

après avoir constaté les fautes ils ont cru bon, dans les circonstances où elles avaient été commises, d'affirmer que, malgré tout, l'amiral russe ne méritait pas le blâme que les Anglais tenaient tant à lui voir infliger.

Les critiques faites sur la rédaction du rapport, comme le dit une haute autorité américaine en droit international, M. John Bosselt Moore « proviennent surtout de ce
« fait que les commissaires étaient des amiraux et non des
» juristes car, dans ce dernier cas, ils auraient réussi à rendre
« plus claire la distinction, qui sans doute tirait leur esprit
« entre une justification complète et une justification appa-
« rente. Ils trouvèrent que l'attaque n'était pas justifiée en fait
« et partant de ce point ils étaient obligés d'établir une compen-
« sation. Mais, quand après avoir constaté l'acte répréhensible,
« ils envisagèrent la question de la punition de l'auteur de
« cet acte, ils durent alors tenir compte de l'intention qui dans
« le cas actuel, trouvait sinon une justification du moins une
« excuse, c'est pourquoi on ne peut les accuser d'inconsé-
« quence lorsqu'ils déclaraient que malgré ses fautes l'amiral
« Rodjestwenski n'avait pas encouru de responsabilité mé-
« ritant une punition, et qu'en conséquence la moindre sorte de
« blâme, le rendant passible d'un jugement et d'une punition
« par le Gouvernement russe ne pouvait lui être infligé (1). »

La Commission avait donc bien rempli sa tâche en rendant une décision irréprochable, selon nous, car l'incident était résolu à la satisfaction de tous en étant ramené à ses justes proportions qui le faisaient consi-

(1) AMOS HERSHEY, *International Law and diplomacy*, p. 238.

dérer comme regrettable, et ne devant entraîner qu'une réparation pécuniaire de la part des Russes, qui avaient déjà exprimé leurs regrets, en promettant le versement d'une indemnité dont le montant devait être ensuite fixé à l'amiable. Ainsi on avait évité à ce propos tout recours à l'arbitrage, l'entente se fit en effet sans difficulté sur la somme de 60.000 livres sterling à verser par la Russie pour la réparation matérielle des dommages causés aux pêcheurs de Hull. La demande anglaise ne fut d'ailleurs pas excessive et sa modération fut même critiquée par la presse qui estimait insuffisante l'indemnité obtenue.

§ VI. — Appréciation des résultats de la Commission de Paris

L'Angleterre ayant obtenu le maintien de ses prétentions, le fait que les Commissaires durent, après avoir apprécié les faits, se prononcer à la fois sur les questions de responsabilité et de blâme encourues par les auteurs de l'incident quels qu'ils fussent, empêchait toute conformité entre cette institution et celle des Commissions internationales d'enquête, telles que la Convention de la Haye les préconisait, c'est-à-dire un simple examen des faits, comme l'aurait désiré la Russie. La Commission de Paris cumulait donc les fonctions de Commission d'enquête et celle de Cour de justice internationale, c'était en réalité un tribunal déguisé, dont l'exécution de la sentence, si elle n'était pas fixée par lui, était en tout cas

assurée par l'engagement pris par les deux pays de sanctionner d'après leurs lois nationales, le blâme encouru par les coupables. C'était en fait un arbitrage *sui generis* d'une sorte nouvelle et sans précédent dans l'histoire des relations internationales.

Aussi cette institution, qui ne ressemblait par suite à aucune de celles prônées par la Conférence de la paix, ne devait pas satisfaire les juristes, d'autant plus que son titre n'était pas en concordance avec sa destination. Aussi en comparant son rôle à celui que M. de Martens aurait voulu lui faire jouer en la faisant rentrer dans les limites prévues par la Convention de la Haye, M. Mandelstam a pu dire que c'était une création hybride, dont la déclaration de Saint-Petersbourg avait doté le droit international (1). L'Angleterre ne l'avait pas d'ailleurs contesté, en déclarant qu'elle voulait une institution analogue et non identique à celle de la Haye.

Il faut, en effet, remarquer que les critiques dogmatiques de M. Mandelstam à ce sujet (2), pourront être souvent renouvelées dans chaque application des projets proposés par la Convention (1899), car en politique, des transactions sont toujours nécessaires, et par suite on emploiera toujours les moyens pacifiques préconisés, en les modifiant d'après les circonstances, car l'entrée en jeu de la diplomatie aura pour résultat de faire accepter

(1) *R. G. D. I. P.*, p. 413. Année 1905.

(2) Voir *Cours* de M. RENAULT. Année 1907-1908.

les modes les plus pratiques d'arriver au but cherché, qui est commun avec celui désiré par les jurisconsultes qui se sont réunis à la Haye : « Le maintien de la paix ».

C'est pourquoi dans le cas actuel, au lieu de s'en tenir aux principes posés par la Conférence et de ne faire qu'une enquête sur les faits, on a voulu éviter le recours dans la suite à une Cour d'arbitrage, dont l'Angleterre ne voulait pas entendre parler, pour fondre en quelque sorte les deux institutions en une seule, évitant ainsi les nouvelles difficultés qui n'auraient pas manqué de se renouveler lorsqu'il aurait fallu résoudre les questions de droit après celles de fait ; car, comme M. Pillet le constate : « Organiser une procédure destinée à de pures constatations de fait, est certainement une idée heureuse, mais pour être absolument pratique il faudrait pouvoir toujours les séparer de celles de droit (1) », craignant dans le cas actuel d'être arrêté à mi-route du succès, les diplomates ont fusionné les deux institutions, mais celle qui en est résultée, une fois comparée à celle déjà établie par les juristes, ne pouvait manquer de susciter leurs critiques. Cependant comme le résultat voulu a été atteint aux yeux des diplomates et du public, il n'y a aucun grief à élever contre elle, le critérium du succès étant le seul qui leur serve dans les appréciations.

Au point de vue de la doctrine, la confusion entre le but des commissions internationales d'enquête et celui

(1) Voir M. PILLET. *La Cause de la Paix et les Deux Conférences de la Haye*, 1908, p. 13.

de l'arbitrage est sans doute regrettable, car ces deux institutions ayant un rôle bien distinct, doivent fonctionner séparément et même dans les cas complexes, comme celui dont il s'agit ici, successivement. C'est pourquoi, au point de vue théorique, on peut souhaiter que la déclaration de Saint-Pétersbourg ne serve pas de modèle aux conventions d'enquête futures, car elle a déformé leur véritable caractère.

Mais, en pratique, on ne peut que se réjouir du résultat obtenu, grâce à elle, et l'on peut dire que du moment qu'on adopte comme base, l'un des moyens pacifiques établis par la Convention de La Haye, il ne faut pas trop s'inquiéter si l'on s'écarte plus ou moins dans la suite, des règles qui y furent tracées pour se conformer aux nécessités des circonstances, l'essentiel étant que le but commun cherché, le maintien de la paix, soit atteint.

En réalité, les principaux effets prévus par M. de Martens lorsqu'il insistait pour l'adoption de son œuvre ont bien été obtenus. Quoique, dans son perfectionnement, la Commission de Paris fut loin de suivre les principes posés à La Haye, son champ d'action ayant été fort étendu par la déclaration de Saint-Pétersbourg, qui lui fit jouer le rôle d'un tribunal arbitral déguisé.

Il ne faut donc pas s'étonner si les journalistes et même les hommes politiques, en célébrant hautement les résultats heureux de la solution amiable acceptée par les deux pays, firent remonter leurs éloges jusqu'à la Conférence de La Haye, mais en admirant surtout les

bienfaits dûs à son influence dans le développement de l'arbitrage, tandis qu'ils résultaient, dans le cas actuel, de la création si opportune des Commissions internationales d'enquête. L'adoption de cette institution parmi les moyens de résoudre pacifiquement les conflits était, du reste, passée inaperçue de la majorité de ceux qui ne s'intéressaient pas alors aux efforts faits par la Conférence, dont ils devaient ensuite apprécier les résultats.

Les juristes d'ailleurs eurent bien soin de suite de faire remarquer que la différence qui existait entre les deux institutions n'avait pas été respectée par la déclaration de Saint-Pétersbourg qui contribua ainsi à les faire confondre.

L'enthousiasme de voir l'incident réglé amiablement était en effet exprimé dans les réceptions et dans les discours. On peut surtout être étonné de voir que la confusion dont nous venons de parler fut faite par Lord Lansdowne, l'un des auteurs de la Déclaration de Saint-Pétersbourg qui célébra la portée de la Conférence de La Haye en déclarant que l'Angleterre avait été dernièrement alarmée, qu'elle avait pu croire à la possibilité d'une guerre avec la Russie, mais qu'elle avait consenti heureusement à mettre le litige à l'examen du Tribunal d'arbitrage, fondé en 1909 à La Haye, sur l'initiative personnelle de Sa Majesté l'Empereur de Russie.

Sir Campbell Bannermann se félicite dans des termes identiques, dans un meeting à Edimbourg, du fait que l'opinion publique s'est prononcée manifestement en faveur

de la paix, en acceptant avec empressement la proposition de la Russie de soumettre le litige au Tribunal international, montrant ainsi que l'Angleterre, comme toutes les autres puissances de l'Europe, considère la guerre comme une grande calamité (1).

Il célèbre en ces termes le fonctionnement de la Cour supérieure de la paix créée à La Haye en 1899, qui vient d'être saisie, pour la première fois, d'une question extrêmement importante : « Un pas énorme a été fait en faveur
« de l'humanité et de la civilisation, en érigeant ce
« temple consacré au bien général, au bon sens et aux
« tendances humanitaires, j'ai pleine confiance, ajoute-
« t-il, dans les résultats de cette entreprise ».

L'unanimité, on peut le dire, des hommes politiques anglais se réjouit des bienfaits du maintien de la paix, et, par suite, admira les efforts faits dans ce but par la Conférence de La Haye, grâce à laquelle on venait d'éviter une nouvelle guerre. Les auteurs de droit international devaient de même apprécier ensuite cette heureuse application de la Convention de 1899. M. Lawrence s'exprime à ce sujet en ces termes (2) :

« Pendant le temps de la sentence les passions s'étaient
« refroidies et tandis qu'en octobre 1904 la nation tout entière
« eut applaudi à des hostilités contre la flotte de la Baltique,
« à la fin de décembre aucune voix ne s'élevait en faveur de la

(1) Voir *Journal du Droit international privé*, 1905, *l'Arbitrage international et l'opinion publique en Angleterre*.

(2) Voir LAWRENCE, p. 58.

« guerre. Tout le monde était d'accord pour reconnaître que
« nous avons eu une vengeance suffisante par l'enquête soi-
« gneuse des tiers et que, quoique les réparations données
« eussent pu être plus avantageuses, nous devons être satis-
« faits par la déclaration solennelle de la justice de notre
« cause et les indemnités payées aux blessés et aux proches
« parents des morts ».

Les Français, d'autre part, furent également contents du bon résultat obtenu qui leur était d'autant plus agréable que « l'esprit d'équité et la sagesse de l'amiral Fournier, l'éminent président de la Commission, avaient été appréciés par tous (1) », et si les techniciens distingués n'avaient pas rédigé un rapport exempt de toute critique au point de vue juridique, on admirait en tous cas l'esprit « de conciliation dont ils étaient animés, ainsi que pénétrés de la grandeur de leur mission, car la façon dont ils l'avaient remplie était reconnue de tous, l'acceptation unanime du rapport prouvant bien qu'ils avaient agi impartialement (2). »

Une autre conséquence de la confusion faite par un grand nombre d'auteurs entre la Commission internationale d'enquête, à laquelle on avait eu recours en principe tout au moins pour solutionner le différend, et l'Arbitrage, fut de faire évoquer par ceux-ci un grand nombre de cas se rapprochant plus ou moins de l'incident de Hull et qui se prêtaient, selon eux, à un règlement du même genre.

(1) *Questions diplomatiques et coloniales* 1^{er} mars 1905, p. 307.

(2) *La Justice internationale*, mars 1905.

En réalité seuls l'incident Schnœbelé et l'affaire du *Maine*, comme nous l'avons montré au début de cette étude, auraient pu par suite de leur complication et des rapports contradictoires des partis, nécessiter le rétablissement préalable des faits par une commission internationale d'enquête, fonctionnant conformément aux règles établies par la conférence de la Haye, et fournissant ainsi grâce à l'éclaircissement des faits complexes et obscurs, les éléments nécessaires aux deux gouvernements pour décider, librement d'un commun accord, de la suite à donner à ces constatations, sans empiéter ainsi que l'a fait la commission de Paris, sur le domaine de l'arbitrage. Ces cas furent d'ailleurs cités dans la plupart des revues de droit international, et cela se comprend d'autant plus aisément que lors de la création des commissions internationales d'enquête on y avait déjà fait allusion pour montrer quel rôle important ce nouvel organe pacifique, pouvait jouer dans les rapports internationaux. Cependant comme nous l'avons déjà vu Smith and Sibley (1) n'admettent le rapprochement de l'incident de Hull, avec l'affaire Schnœbelé évoquée par plusieurs journaux français, comme n'étant justifiable que parce qu'ils ont failli tous les deux engendrer un conflit. Ils ne paraissent pas être *in pari materia* au point de vue de la loi internationale, or selon nous le fait d'une solution analogue de ces deux différents est loin

(1) *International Law*, p. 289-297.

d'être la seule cause de leur comparaison, il y a surtout le fait des circonstances mal connues, qui ont provoqué les deux incidents, qui aurait nécessité également dans l'exemple donné le fonctionnement d'une Commission internationale d'enquête. Au point de vue même de la loi internationale, des questions de droit également importantes sur les rapports des fonctionnaires des deux pays qui firent régler de fait l'incident sans difficulté permettent de dire qu'à cet égard la comparaison pouvait aussi être justifiée.

Au sujet de l'affaire du *Maine* les mêmes auteurs trouvent l'analogie plus frappante avec le cas qui nous occupe (1) car quoi qu'une solution identique ne puisse être invoquée, l'inviolabilité en toutes circonstances d'un navire public, ne distingue pas en effet les deux cas et si les conséquences sont loin d'être comparables, ils déclarent cependant regrettable que la responsabilité de la catastrophe n'ayant jamais été nettement établie, les Etats-Unis aient voulu l'attribuer à l'Espagne refusant d'ailleurs de soumettre le cas à l'arbitrage; à ce sujet nous sommes du reste de l'avis de M. Pillet qui affirme qu'il faudrait toute la naïveté du bon abbé de S'-Pierre, pour croire que l'acceptation même d'un recours à une Commission d'enquête aurait réussi à empêcher les projets belliqueux américains de voir le jour, et eut pu changer le résultat final. Car le fonctionnement de cette

(1) *International Law*, p. 315-317.

soupape de sûreté prévu par M. de Martens ne se fait pas automatiquement. C'est certainement un instrument utile et bienfaisant en vérité, mais il a besoin d'être manié par d'habiles et bons artisans de la paix comme l'ont été les souverains et les ministres des affaires étrangères des deux pays (1). Ce sont toujours eux en effet qui, en réalité, favorisent ou non la solution amiable du conflit, trouvant en tout cas occasion de réaliser immédiatement leurs intentions, lorsqu'elles sont pacifiques, par l'emploi des moyens préparés d'avance dans ce but par la convention de la Haye.

D'autres cas sont cités par MM. Smith et Sibley dans leur ouvrage : celui concernant l'affaire de la *Corbeille* où des chasseurs français subirent les coups de feu de douaniers allemands, alors qu'ils prétendaient encore être sur territoire français, aurait pu, en effet, donner lieu à la formation d'une Commission d'enquête, naturellement moins importante et proportionnée à la gravité de l'incident ; mais quant à l'affaire de l'*Etoile de Mer*, nous estimons que les circonstances sont différentes, le bateau français ne contestant pas qu'il était dans les eaux territoriales anglaises, se livrant à un acte interdit, sa poursuite était donc justifiée, seuls les moyens employés pour réussir parurent trop rigoureux, l'affaire fut d'ailleurs réglée sans difficulté.

(1) Voir Dupuis, *Le Correspondant* du 15 mars 1905.

C'est, d'autre part, avec étonnement que nous constatons que, repoussant toute ressemblance des affaires Schnœbelé et du *Maine* avec celle de Hull, Amos Hershey (1) n'admet de rapports possibles que pour le *Mariana-Flora* (1826), et l'incident Waima (1893), au sujet des points graves soulevés par l'incident de la mer du Nord. Or, seule, la nature de ces incidents qui était une méprise, peut les faire assimiler avec celui dont nous nous occupons, mais les méprises étaient évidentes, et il n'y avait pas de contestations possibles sur les causes qui les avaient provoquées, ni sur la façon d'agir, aussi des indemnités seulement furent fixées par les cours d'arbitrage.

S'il importe de dissiper la confusion bien explicable qui s'est produite sur la nature et la portée de l'arrangement intervenu pour l'affaire du Dogger Bank, dans une grande partie de la presse, on ne peut cependant affirmer, comme M. Dumas le fait dans *La Paix par le Droit* (2), qu'il n'y a eu qu'une simple enquête, la première faite conformément à l'article 9 de la Convention de la Haye, car nous avons vu que si ce furent bien ces articles qui furent invoqués, seule, la procédure indiquée par eux fut suivie, et qu'en particulier le rapport des commissaires différait complètement de celui désiré par les auteurs de l'institution, qui était de laisser toute liberté

(1) *International Law and diplomacy*, 1906, p. 242.

(2) *La Paix par le Droit*, 1905, p. 129.

aux parties sur la suite à donner à ce rapport, lequel ne devait contenir qu'un exposé impartial des faits, sans aucun caractère de sentence arbitrale. C'est pourquoi, au point de vue théorique, on comprend qu'on ne puisse se féliciter de voir appliquer ce recours en en faussant le caractère, aussi les juristes estiment-ils que l'organisation et la procédure ont été si défectueuses dans la Commission de Paris, qu'on ne peut souhaiter qu'elles servent de modèle aux futures Commissions d'enquête.

Cependant en pratique on ne peut, comme nous l'avons déjà dit, que se louer de la réussite des travaux, pourtant bien difficiles, effectués, grâce à cette institution sans précédent, qui combinait les attributs d'un tribunal d'arbitrage avec ceux d'une Commission d'enquête, et dont le résultat fut d'éviter une grande guerre européenne. La séparation, en effet, des solutions des questions de fait et de droit aurait pu faire craindre que la source de conflit et de lutte, entre les deux pays ne fût pas tarie, par suite des circonstances épineuses qui accompagnèrent l'incident et empêchaient de solutionner les questions de responsabilité et du degré de blâme, sans prendre en considération les circonstances ayant amené les faits.

D'ailleurs, tout en critiquant la création d'un organe qui tendait à englober et à supprimer l'arbitrage, tandis que la Conférence de la Haye avait entendu fonder une institution bien distincte, tous les auteurs sont d'accord pour souhaiter que l'exemple donné par les deux grandes

nations en recourant à l'un des moyens préconisé par la Conférence de la Paix, soit de plus en plus suivi, d'autant plus qu'elles ont prouvé ainsi que même lorsque les questions d'intérêt vital ou d'honneur, paraissent être en jeu, comme c'était bien le cas ici (1), l'entente n'est pas encore impossible entre des Etats de bonne foi, car les réserves placées à juste titre dans les conventions à ce sujet, du moment qu'elles ne sont pas invoquées, ne constituent pas d'obstacle au dénouement pacifique du différend.

Si au point de vue formel, le fonctionnement de la Commission d'enquête dans l'incident de Hull ne mérite pas l'approbation des doctrinaires, pour s'être étendu au-delà de ses limites, on ne peut non plus nier qu'en posant, d'autre part, le fondement de l'arbitrage en matière pénale, elle a ainsi inauguré une procédure nouvelle consistant dans le fait d'une censure internationale, suivie d'une sanction nationale, et c'est là un résultat précieux de la Commission de Paris (2). On pourra maintenant aisément répondre victorieusement à l'objection, d'ailleurs vaine mais si souvent répétée, que les jugements des Cours internationales sont sans force, parce qu'aucune milice internationale ne peut en assurer l'exécution si les Etats s'y refusaient. Du reste, en fait jusqu'ici on ne peut citer aucun exemple d'un gouvernement qui n'ait consenti

(1) Voir Cours de M. DE LAPRADELLE, décembre 1908.

(2) *R. G. D. I. P.* Conclusion de M. MANDELSAM, 1905, p. 415.

à accomplir la décision prise lors d'un arbitrage, la vindicte de l'opinion publique ne manquerait pas du reste de frapper un Etat qui manquerait ainsi à ses promesses, et perdrait de ce fait toute considération au sujet de sa parole à l'avenir.

C'est, en tout cas, un précédent considéré par tous les jurisconsultes internationaux comme des plus précieux et des plus durables, que celui institué par la déclaration de Saint-Petersbourg, et consistant à exiger des Etats de tirer les conséquences de la sentence internationale, rendue à la suite d'un recours à l'un des procédés employés d'après les indications de la Conférence de la Haye, pour résoudre pacifiquement les conflits.

D'ailleurs, on peut également tirer du fonctionnement de cette institution des enseignements pour l'arbitrage, dont elle se rapprochait autant que de son objet propre : l'enquête. Les défectuosités, que l'expérience a permis de constater, sauront en outre être corrigées par les conventions internationales de l'avenir, mais celles-ci d'autre part, selon nous, ne pourront jamais non plus être en conformité complète avec le type préconisé par la Convention de la Haye de 1899 ; il faudra, en effet, toujours tenir compte des circonstances spéciales dans lesquelles elles seront appelées à rendre service, aussi sommes-nous d'avis que cette nouvelle méthode de procéder dans les cas d'attentats au droit des gens, créant un précédent pour établir des tribunaux, combinant les fonctions de Cour internationale d'arbitrage avec celles d'une Cour

d'enquête, pourra être d'une grande utilité dans la recherche et la punition des violations graves du droit international. Si l'organisation de la Commission de Paris a pu faire l'objet de critiques sur des points de détail, cela n'empêchera pas, lorsque l'occasion s'en représentera, d'appliquer toujours, même avec certaines modifications, les principes établis par la Cour de la Haye, l'essentiel étant qu'on aboutisse à l'heureux résultat désiré. C'est pourquoi, commentant justement l'étendue donnée aux pouvoirs de la Commission, par suite de la déclaration de Saint-Petersbourg, développés bien au-delà de ceux prévus pour les Commissions internationales d'enquête, dans les articles 9 à 14 de la Convention de 1899, Sir Thomas Barclay (1) estime en conséquence que « dans bien d'autres cas, il serait désirable que les hautes Parties contractantes cherchent une solution analogue à celle des Commissions d'enquête, même s'il ne s'agit pas uniquement de questions de fait et que partiellement des questions de droit et de loi y soient mêlées. »

Les solutions proposées n'ayant aucun caractère impératif pour aucun des Etats en litige, cela aboutirait à une nouvelle méthode consistant dans un moment critique, à s'en rapporter à l'examen, à tête reposée, de la question que des experts compétents solutionneraient.

Ainsi, non satisfait de l'institution des Commissions d'enquête telle qu'elle est proposée par la Conférence de

(1) *Problem of international Practice and Diplomacy*, 1907, p. 151.

la Haye, Sir Barclay voudrait qu'on prévoie simplement la nomination de Commissaires, dont le rôle serait alors de suggérer des modes de règlement de la question, sans qu'aucun caractère obligatoire puisse en résulter pour les Parties, ou encore il voudrait qu'on consultât la Cour de la Haye elle-même, sur le choix du moyen à employer.

Ces projets, selon nous, n'ont pas de chance de succès car les gouvernements préféreront toujours s'entendre directement au sujet du mode de règlement du conflit et étant fixés sur les conséquences qui devront s'en suivre, pouvoir les modifier à leur guise comme l'a fait, dans le cas actuel, l'Angleterre, quitte même à dénaturer l'institution, choisie comme type, dans celles préconisées par la Conférence de la Paix. C'est, en effet, selon nous, le véritable rôle de ces Conférences, d'établir des modèles d'institutions auxquels on puisse recourir de suite, avec la certitude presque complète quand la bonne foi des Etats ne peut être mise en doute, qu'ils n'hésiteront pas à les accepter, n'étant liés ainsi d'avance à aucune conséquence, car ils conviendront eux-mêmes de celles qui devront en résulter ; aussi ne faut-il pas s'inquiéter si en pratique on ne suit pas absolument les dispositions proposées par la Convention, l'essentiel est qu'on puisse s'entendre le plus rapidement possible, sur le choix du moyen à employer pour éclaircir le différend, car on peut être certain qu'une fois les négociations en route, grâce aux conseils pacifiques de Puissances amies, on aboutira à la solution recherchée qui est celle du maintien de la paix.

Ainsi la période critique, pendant laquelle les craintes de conflit pourront naître sera écourtée, grâce à l'entente facile sur l'application d'une des institutions établies sans entraîner aucun caractère obligatoire par la conférence de la Haye, et, leur emploi étant tout à fait libre, de même que les conclusions qui peuvent en être dégagées.

Sir Thomas Barclay (1) établit conformément aux principes invoqués par lui, les clauses types à insérer dans les futures commissions d'enquête, dont l'expérience a montré l'utilité, et du fait qu'il n'a pas été fait allusion aux réserves concernant l'honneur et les intérêts essentiels, lors du recours à cette institution à propos de l'incident de Hull il en conclut qu'elle est inutile, de même que celle des circonstances ; nous ne pouvons l'admettre, car s'il a plu à ces Etats de ne pas les invoquer, on ne peut en déduire qu'elles n'ont aucune raison d'être, au contraire nous estimons qu'il vaut mieux entourer le recours de garanties, qui n'en fassent pas craindre l'emploi forcé, comme le redoutaient les petites puissances en 1899. Son caractère facultatif ne l'a pas empêché d'être utilisé, l'on peut en conclure qu'on pourra toujours imiter l'exemple de la Russie et de l'Angleterre en négligeant de faire allusion aux réserves, même quand on pourrait justement les invoquer ; ainsi leur maintien ne peut être qu'une preuve de plus pour les Etats qu'en

(1) Voir même ouvrage, p. 186.

adoptant ce mode de règlement de questions litigieuses, non seulement ils ne se lient en rien, au point de vue des conséquences qui découleront du rapport mais qu'en outre ils ne seront jamais forcés de l'employer si on leur propose, quand ils croiront leur honneur ou leurs intérêts essentiels en jeu.

La remarque faite par le même auteur, au sujet de l'article 10, nous semble plus justifiée, le mot de convention spéciale pouvant prêter à confusion on pourrait, selon nous, le remplacer, non par le terme « protocole de soumission » qui n'exprime pas encore bien le but de l'acte dont il est question, mais par celui de « *compromis* » dont l'emploi déjà connu, dans les cas d'arbitrage, sera plus significatif.

Si l'expérience a montré les défauts de cette institution, en même temps qu'elle a fait apprécier sa grande utilité, nous sommes d'avis que seuls les articles de la Conférence de la Haye, dont le peu de développement ont été une cause d'embarras pour la Commission de Paris, comme ceux relatifs à la procédure, ont besoin d'être retouchés et considérablement augmentés, quant aux autres, il faut les laisser tels quels, sans chercher d'avance à étendre par trop leur domaine d'action, malgré l'affirmation de Sir Barclay, qu'on peut le faire en toute sécurité, les Parties tiennent toujours en effet à connaître d'une façon certaine, lorsqu'elles recourent à une Commission d'enquête, ce à quoi elles s'engagent : si elles veulent ensuite reculer les limites fixées, libre à elles, car ce sera tou-

jours, on peut alors l'espérer, afin de régler d'une façon plus définitive le différend comme cela est arrivé pour l'affaire de Hull.

C'est pourquoi l'avis que devait exprimer peu de temps après, lors de la discussion de cette question au 2^e Congrès de la Haye, M^e Fromageot, nous paraît le plus sage : « Il vaut mieux maintenir les réserves, quitte à ne pas en tenir compte ensuite », car ainsi personne ne sera effrayé par la demande de formation d'une Commission internationale d'enquête et ne s'y opposera, certain d'avance de pouvoir, même après le rapport, conserver toute sa liberté d'action. Nous verrons d'ailleurs que c'est la principale raison qui fit maintenir intacts les articles 9 et 14 de la première Convention de la Haye, tandis que ceux intermédiaires concernant la procédure, furent longuement développés, car la pratique en avait montré la nécessité. Sans se contenter en effet du succès remporté par leur institution primitive, dont ils pouvaient être fiers, à bon droit, les diplomates allaient en effet se remettre au travail afin de profiter des données de l'expérience, pour la retoucher et contribuer ainsi, en présentant de jour en jour des moyens appropriés à la solution rapide des diverses difficultés qui peuvent s'élever entre les Etats, à consolider l'œuvre entreprise en 1899 et qui avait toujours le même but : assurer le maintien de la paix.

CHAPITRE IV

Modifications apportées par la deuxième Conférence de la Haye aux Commissions Internationales d'Enquête.

Au moment même où le principal résultat de la première conférence de la paix allait éclater aux yeux de tous en prouvant l'importance de ses travaux jusque là contestée par beaucoup, un des partisans de l'œuvre entreprise à la Haye, le Président Roosevelt, s'était déjà inquiété de provoquer une seconde conférence afin de continuer les travaux qui n'avaient été qu'ébauchés en 1899. Dès la fin de novembre 1904 en effet, M. Hay, secrétaire d'Etat, invitait, de la part de son président, les gouvernements à favoriser une réunion nouvelle à la Haye de leurs représentants, pour approfondir les questions agitées cinq ans auparavant. Mais la Russie, si elle était heureuse d'avoir pu entreprendre des négociations dans le but de régler pacifiquement l'incident de Hull, dont les effets funestes avaient pu être de suite

atténués, grâce à l'emploi de l'institution nouvelle inaugurée par la première conférence de la paix, n'était pas à même d'adhérer immédiatement à la proposition américaine, trop préoccupée par la lutte qu'elle avait été contrainte d'engager contre le Japon et qui était loin de tourner à son avantage. Elle demanda donc l'ajournement des projets du Président des Etats-Unis, puis une fois la paix rétablie, par le traité de Portsmouth, elle obtient de celui-ci l'autorisation de reprendre l'initiative d'une réunion dont le Tzar avait déjà été l'instigateur une première fois.

La deuxième conférence de la Haye qui s'ouvrit en juin 1907 allait donc s'efforcer de consolider les bases jetées par la première, tout en n'ayant pas des prétentions aussi grandes afin de réussir mieux à les satisfaire. Elle devait naturellement s'occuper de rendre encore plus aisée le recours aux divers moyens pacifiques, de résoudre les conflits, en les adaptant mieux encore aux circonstances, aussi allait-elle principalement s'occuper des Commissions internationales d'enquête, dont les principes seuls avaient été posés en 1899, et dont le développement, principalement à propos des règles relatives à la procédure, avait paru absolument nécessaire à la suite de l'application de cette institution, pour le règlement de l'affaire du Dogger Bank.

L'épreuve de la pratique subie avec succès avait fait apprécier par tout le monde l'importance des services rendus par les Commissions internationales d'enquête et

avait prouvé, par là même, l'aide efficace apportée à la cause de la paix par la première conférence de La Haye, dont on ne pouvait plus désormais contester l'utilité. Le règlement de l'incident de Hull par l'emploi de ce mode de solution pacifique, inauguré en 1899, avait été, pour les commissions internationales d'enquête, une démonstration aussi manifeste que l'affaire de l'Alabama jadis pour l'arbitrage (1). Désormais, les services importants que ces conventions étaient à même de rendre, étaient connus de tous, et les avaient mises en relief en élevant leur prestige au-dessus des railleries et des doutes. M. Lawrence s'exprime ainsi à ce propos :

« La sagesse de la première Conférence de La Haye était
« démontrée de façon éclatante. Dans un espace de moins de
« cinq ans depuis qu'elle avait siégée, une partie peu impor-
« tante et tant soit peu ignorée de son travail avait amené le
« règlement pacifique d'une dispute qui, sans elle, aurait,
« selon toute prévision humaine, pu déclencher une terrible
« guerre (2) »,

La facilité avec laquelle l'affaire si grave du Dogger Bank avait été réglée, n'empêchait pas cependant qu'on ne reconnût la nécessité d'améliorer le mécanisme de cet instrument de paix, d'après les leçons d'une expérience fort concluente, en en facilitant d'avantage l'emploi grâce à une procédure mieux préparée encore d'avance, de telle sorte que les gouvernements, animés d'intentions

(1) Voir la *Paix par le Droit*, 1907. Article de M. DUMAS, p. 453.

(2) Voir LAWRENCE, p. 58.

pacifiques, qui y recourraient, n'éprouvent aucune difficulté dans sa mise à exécution. Car il y a toujours avantage à avoir sous la main, en cas de difficulté, une institution dont l'application n'exige pas de retouches importantes, soit au point de vue du fond, soit au point de vue de la forme.

Or, si l'on n'avait pas cet instrument tout préparé d'avance, il faudrait le fabriquer au moment où l'on en a besoin, ce qui entraînerait de grands inconvénients et ferait peut-être considérer comme humiliante l'initiative que prendrait à cet égard l'une des nations en litige, tandis qu'il est très simple de proposer de recourir à un procédé connu et dont les conséquences ne peuvent entraîner d'inconvénients pour personne.

C'est pourquoi on peut dire avec M. Renault, que le fait seul pour la Conférence de 1899, d'avoir établi des commissions internationales d'enquête, serait déjà un bienfait appréciable, car son emploi dans le règlement de l'affaire de Hull, où elle contribua à éviter une guerre entre deux grands Etats, suffirait à prouver qu'elle n'a pas travaillé pour rien. Aussi l'accusation d'avoir totalement échoué, prouverait une grande ingratitude (1).

Aussi, l'annonce de la seconde conférence de la Haye devait-elle être saluée avec joie par tous les pacifistes, sans provoquer comme la première, les dédains de ceux

(1) Voir l'*Œuvre de La Haye* dans les *Annales des sciences morales et politiques*. Conférence de M. RENAULT, 15 juillet 1908, p. 441.

qui, après avoir douté de l'efficacité de son œuvre, avaient été contraints de reconnaître que leurs reproches étaient loin d'être complètement fondés.

En commentant l'annonce de cette seconde réunion, la plupart des auteurs ne manquèrent pas de rappeler le succès obtenu par *l'organe de pacigérance*, créé en grande partie, sur l'initiative russe, et qui n'avait par tardé à récompenser de leur dévouement à la cause de la Paix, les représentants de cette nation, qui réussirent à éviter ainsi peu de temps après une guerre imminente à leur pays. Tout en votant à ce sujet des félicitations à M. de Martens, le xiv^e Congrès universel de la paix émettait le vœu « que les clauses concernant les Commissions « internationales d'enquête donnent naissance à une « institution plus complète qui, non seulement constate « les faits, mais formule des avis et des jugements sur « les questions de ce genre, qui n'ont pas actuellement « de décision juridique (1) ».

Nous allons voir que, si la seconde conférence n'éten-
dit pas, comme le souhaitaient les membres du Congrès
de Lucerne, la compétence des Commissions interna-
tionales d'enquête, laissant ce soin à ceux qui désireraient
les appliquer, elle devait tout au moins la compléter en
développant les articles concernant la procédure dont le
travail fort délicat pour des commissaires enquêteurs,

(1) *Bulletin officiel du XIV^e Congrès universel de la Paix*, séance du
23 septembre 1905, p. 113.

comme ceux de Hull qui n'étaient pas des juriscultes (1), avait été l'occasion de difficultés préalables, qu'il fallait désormais leur éviter. En comblant cette lacune, la seconde Convention de la Haye eut bien pour but de rendre encore plus aisé l'emploi du moyen préconisé par elle, et qui pour ses débuts, avait produit de si bons résultats.

Nous allons donc étudier les transformations subies par les Commissions internationales d'enquête, dont le but primitif fut bien maintenu, mais dont le fonctionnement, grâce au développement de la procédure devait être facilité, tout en restant complètement à la libre disposition de tous.

D'ailleurs, dès la première séance de la première Commission du 22 juin 1907, M. Bourgeois se félicitait « de l'existence, dans le droit positif international, de « cette voie de Droit dont la souplesse des dispositions « qui l'établissaient avait permis à deux grands Etats, « sans que leur dignité nationale en put souffrir la « moindre atteinte, d'obtenir, en cinq mois à peine, le « règlement pacifique d'un différend dont, en d'autres « temps, les conséquences eussent pu être des plus « graves ».

Mais il ne suffisait pas, selon lui, de se contenter des résultats acquis, c'est pourquoi on devait s'occuper de perfectionner l'institution, en remédiant aux inconvé-

(1) *Bulletin de législation comparée*, février 1908, p. 155.

nients signalés avec raison par les critiques de la Commission de Paris, et qui portaient surtout avec grande justesse sur la réglementation de la procédure.

Or, on ne pouvait mieux choisir pour procéder à ce travail qu'en s'adressant à deux membres des délégations anglaise et française, sir E. Fry et M. Fromageot, qui avaient fait tous deux partie de cette Commission de Paris, le premier comme jurisconsulte assesseur du côté anglais, le second comme conseil du gouvernement russe. Ayant déjà chacun rédigé un projet de leur côté, ils commencèrent par se mettre d'accord pour fondre leurs propositions en un seul texte qu'ils devaient présenter en concurrence avec celui élaboré par la délégation russe. M. Fromageot réussit à obtenir l'adoption de son point de vue pour le mode d'interrogation des témoins, qui devaient être examinés par le président et non d'après le système anglais par leurs avocats, ce qui n'avait pas produit d'excellents résultats lors du règlement de l'incident de Hull. La publicité des séances devait, d'autre part, être plus restreinte, les membres de la Commission en étant rendus juges, ceux-ci obtenaient en outre la possibilité de se transporter sur les lieux du conflit, s'ils le jugeaient nécessaire, ce qui devait être apprécié dans chaque cas, et n'aurait peut-être pas produit des résultats aussi satisfaisants que les Russes paraissent le croire si l'on avait agi ainsi en 1905.

Quant au rapport, on s'abstint de mentionner que l'avis de la minorité ne devait pas y être inséré, quoique Sir

E. Fry voulut ainsi empêcher la reproduction de ce qui s'était passé deux ans auparavant pour la thèse russe.

Nous verrons par la suite que le projet franco-britannique, qui naquit de cette fusion préalable, fut en fait presque complètement accepté par la Conférence.

§ I. — Etude des divers projets par la première Sous-Commission

C'est à la 4^{me} séance de la 1^{re} Sous-Commission de la 1^{re} Commission que furent ouverts les débats relatifs aux modifications à apporter aux Commissions internationales d'enquête. Les délégués se trouvèrent en présence de deux importants projets d'ensemble ; celui russe et celui franco-britannique, résultat de l'entente que nous avons retracée entre les représentants de ces puissances ; en outre, des propositions de détail furent présentées au nom de l'Italie, des Pays-Bas et du gouvernement d'Haïti.

Nous ne pouvons mieux montrer l'esprit qui guidait la délégation française qu'en reproduisant une partie du discours de M. Fromageot, son interprète, qui prit le premier la parole en ces termes (1) :

« L'expérience a montré que l'heureuse souplesse des articles 9 à 14 qui, dans la Convention de 1899, réglaient le fonctionnement des Commissions d'enquête, permettait de recourir à celles-ci, dans les cas les plus délicats. Cependant

(1) Voir 4^e séance du 9 juillet 1907.

« les dispositions qui les régissent sont trop courtes et trop
« laconiques, on peut donc penser que, si l'on doit toucher à
« l'œuvre actuellement acquise et universellement agréée, il
« importe de ne le faire qu'avec une grande prudence et en se
« bornant à assurer aux Commissions d'enquête telles qu'elles
« sont prévues par la Convention de 1899, un accès plus facile
« et un fonctionnement plus sûr.

« Aussi, conformément à ces idées, la proposition franco-
« britannique ne remet en discussion aucune des questions de
« principe déjà résolues, car elle ne vise qu'à un résultat pra-
« tique, dans ces conditions il serait utile d'appeler avec plus
« de précision l'attention des parties sur les questions que le
« compromis d'enquête devait prévoir, sous peine de gêner le
« bon et rapide fonctionnement de la Commission.

« En envisageant uniquement les questions ayant un carac-
« tère général, il serait utile que la Convention contint des prin-
« cipes facilement applicables dans la plupart des cas, et
« auxquels les parties pourraient assurément déroger, mais
« auxquels elles pourraient aussi référer simplement dans le
« compromis ».

Telles étaient les questions de procédure visant le rôle de chacune des parties, devant la Commission d'enquête, leurs moyens d'y défendre leurs droits et intérêts, c'est-à-dire l'administration de preuves et la publicité de l'enquête cette dernière pouvant parfois nuire par son admission à la recherche de la vérité en surexcitant les esprits.

Toute atteinte aux principes généraux, contenus dans l'article 9 de la convention de 1899, était donc écartée, le caractère facultatif devant être maintenu ; seul le compromis spécial en vue d'un cas déterminé, pouvait

augmenter les pouvoirs et la compétence des commissaires, conformément à l'accord intervenu entre les parties, qui pouvaient, même si bon leur semblait, leur donner en outre de la mission d'instruction qui leur est attribuée en principe, une mission judiciaire. Désireuse de ne porter aucune atteinte aux caractères généraux des commissions d'enquête tels qu'ils ont été formulés par la Conférence de 1899 la délégation française proposa donc le maintien pur et simple de l'ancien article 9.

M. de Martens, au contraire, reprenant en partie le point de vue déjà soutenu à la Convention de 1899 et qu'il avait été obligé d'abandonner devant l'opposition nettement caractérisée des petits Etats, désirait le rétablissement du terme inséré dans le projet primitif russe. « Les Puissances conviennent d'user des Commissions... » tout en étant d'avis qu'on maintint toujours les réserves de l'honneur et des circonstances affirmant qu'il était utile « d'en recommander avec force l'emploi aux puissances toutes les fois que ce recours est reconnu possible » sans pour cela le déclarer obligatoire. Seule la délégation néerlandaise appuya cette proposition, tandis que celle française tendant au maintien pur et simple de l'article 9 ancien, était approuvée par la plupart des Etats (1). Car, comme le Baron de Marschall, délégué de l'Allemagne, le fit remarquer, l'adoption de la rédaction russe pouvait

(1) Voir actes et discours de M. Barbosa délégué du Brésil à la deuxième Conférence de la Paix, p. 28.

donner lieu à une interprétation contraire aux intentions nettement exprimées par son auteur, qui était de n'altérer en rien le caractère facultatif de l'institution.

M. Bourgeois constate alors « qu'il y a bien unanimité sur le maintien de ce caractère facultatif » soit que l'on veuille conserver le texte ancien, soit que l'on préfère comme M. de Martens le modifier légèrement. Seule donc une question de rédaction paraît semer la division. Or si l'on suivait les conseils russes ajouta le Président on aurait peut-être comme le pensent certains jurisconsultes donné l'impression d'introduction d'un caractère potestatif qui ne pourrait qu'affaiblir, plutôt que de fortifier la portée de l'article 9. On s'explique ainsi que le maintien du texte ancien parut préférable à la majorité des délégués. D'ailleurs les travaux de la première sous-commission ne lui permettant pas de se livrer à l'étude approfondie de ces projets elle les renvoya devant le Comité d'examen A.

§ II. — Discussion des modifications apportées à la constitution de la Commission par le Comité d'examen.

Ce comité, dans sa séance du 16 juillet, se rangea à l'avis de la délégation française et se contenta d'ajouter à l'ancien article 9, après l'expression « jugent utile », le mot « désirable », sur la proposition de la délégation des Etats-Unis.

C'est seulement donc l'article suivant, qui allait subir des modifications importantes, car seul son premier paragraphe devait rester intact, les autres ayant besoin de plus de développement afin de rappeler aux Etats, signant un compromis, certains points qu'on ne pouvait passer sous silence à cause de leur importance; l'indication du rôle des assesseurs, fort préconisée par les uns, était de ceux-là, quoique M. Lammasch en trouva inutile la mention, aussi finalement y fit-on allusion dans le paragraphe III. en considérant seulement la nomination des assesseurs comme facultative, mais on décida qu'elle entraînerait, lorsqu'elle aurait lieu, l'indication du mode de désignation et de l'étendue de leurs pouvoirs.

M. de Martens appelle, à propos de cette discussion, l'attention des délégués sur ce fait que si l'absence complète de règles de procédure a été une lacune dans l'œuvre de la première Convention, il ne faut pas tomber pour cela dans l'excès contraire en établissant, comme parait vouloir le faire le projet franco-britannique, un véritable code de procédure, la Commission n'étant ni une cour, ni un tribunal. Il importe, selon lui, de laisser une grande liberté aux parties pour les diverses nominations d'agents, d'assesseurs, de conseils, et d'éviter de surcharger ce recours d'éléments inutiles, car il est certain que les gouvernements n'adopteront les règles qu'on met à leur disposition que s'ils ne sont pas convenus d'en appliquer d'autres. Comme Sir Edward Fry le déclare d'ailleurs, loin d'imposer l'obligation de se servir de ces règles, on

les prévoit simplement pour rendre service aux parties qui pourront s'en contenter si elles veulent s'éviter la peine d'en établir d'autres.

L'observation de M. de Martens est partagée par M. Fusinato qui déclare qu'il faut indiquer nettement le caractère de simple recommandation de ces règles, qui lui paraissent fort détaillées. Ces remarques fort prématurées, comme le déclare le président, devaient ensuite être satisfaites lors de la rédaction de l'article 17 qui est le premier de ceux réglant, à proprement parler, la procédure et que les parties seront libres d'adopter à défaut d'autres.

La question des langues retient ensuite l'attention des délégués ; elle doit, selon les uns, être résolue avant le choix des commissaires, MM. Lammasch et de Martens sont de cet avis, s'appuyant du reste sur leur expérience personnelle, tandis que M. Fromageot craint qu'ainsi le choix des commissaires ne s'en ressente, ou encore que l'un de ceux-ci ne connaisse imparfaitement la langue qu'on leur a imposée.

Le Président appuie l'idée de M. Fromageot, en faisant remarquer qu'il importe avant tout que les gouvernements puissent se dessaisir le plus vite possible d'une question brûlante, et que si le choix de la langue par les Commissaires soulève des difficultés, ceux-ci seront à même de les trancher à la majorité par la suite, quand toute crainte d'envenimement n'existera plus, c'est-à-dire une fois la nomination de la Commission effectuée. M. de Merey,

l'auteur même de cette proposition d'insertion dans cet article, objecte alors que le désaccord sur cette question sera plus manifeste, s'il a lieu entre les Commissaires, que durant les pourparlers entre les gouvernements, qui restent secrets.

Finalement il obtient gain de cause, par la rédaction de l'article, avec l'expression du vœu que les gouvernements tranchent cette question, ce que la Commission ne devra faire qu'à leur défaut.

Au sujet des exposés de faits que M. de Martens considère comme nuisibles avant le fonctionnement de la Commission, M. Fromageot cette fois réussit à faire adopter son opinion, qui est d'en maintenir le caractère facultatif, en ayant soin pour les cas où on y aurait recours de faire déterminer à l'avance le délai dans lequel ils seront présentés.

C'est dans la séance suivante du 20 juillet que la question du déplacement de la Commission est envisagée (1), quoique le siège en soit fixé, il suffit qu'elle y revienne ensuite, mais si elle se transporte sur les lieux même de l'incident, non seulement le consentement préalable des parties en litige sera nécessaire, mais aussi l'autorisation du gouvernement territorial, celui-ci étant à même de juger si l'émotion populaire est calmée, et s'il ne vaut pas mieux, dans la crainte de la réveiller, s'abstenir de se rendre sur place.

(1) Voir article 11 du texte définitif.

L'article 9 du projet franco-britannique, qui a trait à la représentation des parties est adopté, sauf le dernier paragraphe concernant la notification des agents désignés par l'une des parties, à l'autre et à la Commission. Le rôle des agents sera ainsi fixé; en outre, l'emploi des conseils ou avocats, qui n'est pas absolument indispensable, est laissé à la liberté des parties, qui peuvent les charger de la défense de leurs intérêts (1).

Tout délai pour la constitution de la Commission est repoussé, malgré l'insistance de M. de Martens, qui espérait ainsi agir efficacement sur l'activité des chancelleries (2), car on craint parfois d'empêcher dans certains cas l'application de cette institution.

Les articles 12 et 13, concernant la désignation des membres et leur remplacement en cas de décès ou de démission, furent adoptés sans discussion, ils reproduisaient d'ailleurs les articles 4 et 5 du Projet franco-britannique, le premier des deux renvoyait du reste à des articles du règlement sur l'arbitrage, dans les mêmes termes que l'article 11 du texte adopté en 1899.

Quant aux articles 15 et 16, ils préoyaient les dispositions à prendre pour le fonctionnement du greffe, dont le siège serait dans le bureau international de la Cour permanente d'arbitrage, si la Commission d'enquête fonctionnait à la Haye, tandis que la création d'un secré-

(1) Voir article 14, texte définitif.

(2) Voir article 13, projet russe, § 1.

tariat général était nécessaire, si elle siégeait autre part.

Le but des modifications introduites jusqu'ici dans l'ancienne Convention de 1899, était de donner aux Puissances en litige, les indications paraissant utiles à être insérées dans les futurs compromis réglant les Commissions internationales d'enquête, afin d'éviter une perte de temps dans la conclusion de ce compromis.

On fit deux catégories de ces stipulations : dans celles *nécessaires*, on rangea l'articulation des faits, le mode et le délai de formation de la Commission d'enquête, l'étendue des pouvoirs des Commissaires ; dans celles *éventuelles* on plaça le siège de la Commission, la langue à employer, l'adjonction d'assesseurs et leur rôle en conséquence.

Ainsi on a traité les diverses questions engendrées par la constitution d'une Commission d'enquête et, par la prévision de ces règles, on a assuré leur concordance avec celles adoptées en matière d'arbitrage, dont elles restent indépendantes, tout en étant rattachées plus étroitement qu'auparavant à l'institution de la Cour permanente de la Haye, futur siège normal de la Justice internationale.

Dans la 2^e partie des articles nouveaux, nous allons trouver réglé le fonctionnement de la Commission, ainsi que la procédure.

§ III. — **Etude de l'institution du nouveau règlement de procédure.**

C'est à ce propos que le reproche de M. de Martens sur le développement trop important accordé à ces règles par le projet franco-britannique (article 8 à 27) se justifiait. Il faut du reste remarquer que si le projet russe d'un autre côté ne contenait qu'un seul article à ce sujet, il est vrai que le nombre de paragraphes qui y étaient renfermés prouvait, d'autre part également, l'importance qu'il fallait attacher à cette question. C'est qu'en 1905, dans la Commission de Hull un temps précieux fut perdu à élaborer un règlement de procédure, aussi cette fois est-on entré dans les détails d'avance, sans pour cela viser dans ces règles des cas particuliers, toutes les hypothèses pouvant y rentrer. Pour rendre service aux chancelleries et aux futures commissions, on s'occupa de leur éviter ainsi d'être obligé de trancher hâtivement des questions de principe.

D'ailleurs, pour satisfaire le représentant italien, M. Fusinato, qui craignait que ces règles fort détaillées, n'eussent l'apparence d'un caractère obligatoire, chaque fois qu'une convention spéciale n'y a pas dérogé expressément, on en accentua le caractère facultatif en insérant dans l'article 17 le terme « recommandent ».

Il reste toujours entendu que c'est la Commission qui règlera les détails de procédure non prévus par la Convention d'enquête, l'article 18 ne fait d'ailleurs que

reproduire l'article 8 du projet franco-britannique, dont l'idée était exprimée aussi dans le projet russe (art. 14, § I).

On affirme ensuite le maintien du caractère contradictoire de l'enquête, déjà énoncé dans l'ancien texte, en y ajoutant la marche à suivre pour la communication des actes, qui est conforme à celle employée par la Commission de Paris dans l'affaire de Hull.

Les conclusions auxquelles avait abouti la discussion, reproduite déjà plus haut, sur la faculté de se déplacer pour la Commission et qui avait eu lieu au début de cette même séance du 20 juillet, à propos de l'article 10, § III, sont enregistrées dans l'article 20 ; après une discussion assez vive pour savoir si les commissaires avaient le droit de s'adresser dans ce but, directement au gouvernement de la tierce puissance ou s'ils devaient le faire par l'intermédiaire des parties en litige, l'entente s'était faite sur ce texte transactionnel (1).

Au sujet de la visite des lieux, qui devait être faite en présence des agents et des conseils des parties dûment appelés, de même que pour les demandes d'éclaircissement jugées utiles, la rédaction du projet franco-britannique fut adoptée, sauf la mention du refus d'explications complémentaires, qui ne sera pas indiquée, car on ne veut pas prévoir ce refus des parties, dont l'hypothèse paraîtrait en contradiction avec l'engagement pris par elles de fournir à la Commission d'enquête,

(1) Voir M. LÉMONON, *La seconde Conférence de la Paix*, 1907, p. 84.

dans la plus large mesure possible, tous les moyens propres à faire connaître la vérité, conformément, d'ailleurs, à l'article 12 du texte ancien (voir un peu plus loin article 23). C'était, d'ailleurs, une des questions qui devait soulever le plus de discussions que de savoir à quoi étaient engagées ainsi les puissances. M. Kriege constatait, en effet, que la commission n'ayant aucun moyen coercitif ni comminatoire pour assurer la citation d'un témoin, était obligée de s'en remettre à la bonne volonté des gouvernements, où se trouve celui-ci.

S'il s'agit d'un des Etats ayant signé le compromis, sa comparution est assurée par l'obligation prise dans ce sens. Mais si ce témoin réside sur le territoire d'une tierce puissance signataire de la Convention, il y a seulement obligation pour elle, selon le docteur Kriege, de le faire interroger par ses autorités compétentes, si elle considère qu'ainsi il ne peut y avoir atteinte à sa sécurité ou à sa souveraineté.

M. de Martens, lui, préconise une autre distinction basée sur le fait que le témoin est sujet ou non des Etats en litige ; dans le premier cas, il y a bien obligation morale ou juridique, pour ces Etats, d'assurer sa comparution ; dans le second, la Commission doit alors s'adresser à la tierce puissance dont il est le sujet, solution jugée dangereuse par le président ; aussi l'article 23 est-il rédigé dans le sens indiqué par M. Kriege. D'ailleurs, M. Fromageot fait remarquer qu'il est important que les parties en litige soient tenues d'assurer la comparution

personnelle des témoins, même de leurs simples résidents, d'après cet article dont il lut, dans la séance suivante du 23 juillet, la nouvelle rédaction, d'après laquelle, ne voulant pas imposer aux gouvernements l'obligation absolue de fournir tous les moyens de preuves, dont une commission pourrait abuser, l'engagement subsiste simplement pour les Etats d'assurer la citation des témoins, ou tout au moins leur audition devant leurs autorités compétentes, en se conformant à leur législation intérieure, si la comparution devant la Commission même est impossible.

On convient ensuite que la Commission s'adressera directement au gouvernement de la tierce puissance, sur le territoire de laquelle une notification aura besoin d'être faite, afin d'éviter, selon M. Bourgeois, l'intermédiaire d'une des parties en litige, qui peut avoir intérêt à empêcher la déposition d'un témoin.

Quant à l'affranchissement du secret professionnel pour les employés des puissances, M. Fromageot estime que toute liberté d'appréciation doit être laissée à l'Etat comme devant ses tribunaux, de même qu'il est d'ailleurs seul juge du refus à opposer aux requêtes qui peuvent porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité.

On remplace ensuite, dans l'article suivant, le mot « cité » par celui « appelé », afin d'éviter toute idée d'atteinte à l'autorité souveraine des Etats, la Commission pouvant demander, même d'office, cette comparution devant elle, d'un témoin en passant par l'intermédiaire du gouverne-

ment sur le territoire duquel il se trouve. On supprime en outre, sur l'intervention néerlandaise, le troisième paragraphe proposé pour cet article dans le projet franco-britannique, estimant qu'il appartiendra uniquement à la Commission de prévoir le nombre de fois qu'elle veut entendre les témoins, l'article 25 définitif contient donc finalement les deux premiers paragraphes de l'article 18 du projet sus-énoncé.

Au sujet de l'interrogatoire de témoins, dont on s'occupe ensuite, on peut remarquer que le projet franco-britannique, qui est adopté, s'est d'ailleurs inspiré du règlement qui avait fonctionné lors de l'affaire de Hull, mais sans s'y conformer complètement; les agents ne peuvent plus procéder, en effet, en toute liberté à cet interrogatoire (titre E, art. 5), ils doivent cette fois passer par l'intermédiaire du président, c'est en outre la commission qui fixe l'ordre dans lequel les témoins seront entendus et non ceux qui les ont fait citer (1).

Les articles 26, 27 et 28 du texte définitif ne font donc que reproduire ceux portant les numéros 19, 20, 21 du projet indiqué.

Sir E. Fry fit bien cependant une tentative en faveur de l'adoption du système anglais de l'interrogatoire direct des témoins par les agents et conseils eux-mêmes, ce que M. Scott, délégué américain, eut vu également admettre volontiers, mais il n'insista pas dans ce sens,

(1) Voir Règlement de procédure de la Commission de Paris. Annexe 3.

se rendant à l'opinion émise par M. Lammasch et par le président, qu'il faut tenir compte des habitudes et méthodes judiciaires de chaque nation.

M. de Martens avait, d'autre part, exprimé le désir que la citation du témoin ne put avoir lieu que durant l'instruction proprement dite et non pendant les débats, ce à quoi M. Fromageot répondit que toute la procédure d'enquête n'était qu'une instruction, il n'y avait pas de distinction à faire, cependant pour satisfaire l'éminent délégué russe, on ajouta, dans l'article prévoyant le prononcé de la clôture de l'enquête, après « tous les éclaircissements et preuves présentés : *tous les témoins ayant été entendus* », tandis qu'auparavant, dans l'article 29, reproduisant l'article 17 du projet franco-britannique, on avait refusé l'insertion de l'interdiction des plaidoiries réclamée par le jurisconsulte russe, et l'on s'était contenté de remplacer le mot « conclusion » qui pouvait être interprété dans divers sens, par celui de « résumés de faits » afin d'éviter toute apparence d'empiètement des commissions d'enquête sur le domaine de l'arbitrage.

Pour terminer les instructions relatives à la façon dont la procédure doit être réglée, on s'occupe du principe de publicité, lequel n'est pas adopté par mesure de prudence, mais on admet que s'il en est toujours ainsi pour les délibérations de la Commission, celle-ci reste libre de rendre publique, par une décision prise avec l'assentiment des parties, les séances ou les procès-verbaux et documents de l'enquête.

Les derniers articles du texte adopté reproduisent fidèlement au sujet du rapport, ceux proposés par le projet franco-britannique, ils consacrent donc l'adoption de ce rapport à la majorité des voix, avec mention du refus de signer, puis sa lecture publique en présence des agents et conseils des parties. A ce moment se produit l'intervention de M. Scott en faveur de l'acceptation de l'article 17 du projet russe, prévoyant les suites à donner au rapport, mais M. Fromageot fait observer qu'en admettant la rédaction russe, c'est en fait le projet d'arbitrage obligatoire qu'on accepte. Aussi le Président n'en est pas partisan, car il craint d'entraver, par cette perspective, l'emploi fréquent et très heureux des Commissions d'enquête.

Selon lui, « une fois le rapport publié, la vérité étant connue, les parties abandonneront toute attitude hostile, et termineront leur différent à l'amiable grâce à la lumière répandue sur les faits, l'obligation juridique qu'on pourrait constituer, serait moins forte que l'obligation morale qui résultera du fait de l'institution d'une Commission internationale d'enquête ». M. Scott n'insistant pas, c'est bien l'ancien article 14 du projet de 1899 qui est reproduit dans celui 35, tandis que le 36^e et dernier règle les frais à supporter par chacune des parties.

Ce fut dans la séance plénière du 13 août, que le baron Guillaume expliqua dans son rapport, la raison d'être du développement apporté aux articles concernant le Titre III de la Convention du 22 juillet 1899, dont toutes

les modifications introduites par le Comité A, furent d'ailleurs adoptées à l'unanimité.

M. Beldiman profita de l'occasion, pour faire remarquer l'utilité de l'opposition de la Roumanie, de la Grèce, et de la Serbie au caractère obligatoire, dont la nécessité n'est pas apparue depuis la première Conférence, car en 1907, personne n'a songé à revenir sur cette décision.

M. de Martens tient également à montrer l'exemple donné par la Grande-Bretagne et la Russie en 1904, lors du règlement de l'incident de Hull, où ce moyen précieux et pacifique fut employé sans qu'aucun des pays ne songeât à invoquer les réserves de l'honneur ou des intérêts essentiels qui étaient pourtant bien en jeu, montrant ainsi aux autres Puissances qu'elles pouvaient également à l'occasion les négliger. Comme il résultait de cette constatation qu'une Commission internationale d'enquête pouvait être utile, même dans ce cas ; il estimait donc qu'on n'avait pas profité de l'expérience de la Commission de Paris, en paraissant ignorer le remarquable enseignement historique qui se dégageait de cette cause célèbre qui aurait dû faire déclarer utile et désirable ce recours « en toute occurrence ».

Or, l'avis général avait fait maintenir la rédaction primitive, de même qu'on avait refusé d'accentuer le caractère pacificateur de l'institution en considérant comme seules solutions possibles à la suite du rapport : l'arrangement amiable ou le recours à l'arbitrage.

La crainte de restreindre l'emploi des Commissions

internationales d'enquête avait fait repousser ces modifications, car d'accord avec le Président, la grande majorité des délégués estimait qu'en laissant une liberté complète aux parties sur les conséquences à dégager du rapport, on faciliterait le recours à cette institution qui entraînerait ensuite presque toujours une solution pacifique.

§ IV. — **Appréciation de l'œuvre de la Conférence de 1907**

Cette deuxième Conférence de la paix n'a pas modifié les caractères généraux des Commissions internationales d'enquête, leur usage est resté tel qu'on l'avait établi en 1877, c'est-à-dire essentiellement facultatif, non seulement au point de vue du recours, mais encore au point de vue des conséquences. Le caractère d'accès ouvert à tous n'ayant aucunement empêché le fonctionnement efficace de cette institution en 1904, on n'a pas voulu la modifier dans ses organes essentiels.

L'affaire de Hull, heureuse application de cette institution, avait servi à en montrer les lacunes d'après la conception de 1899 : l'enquête n'avait eu lieu que trois mois après les faits, on pouvait craindre que les pêcheurs anglais, comme certains le prétendaient, ne fussent stylés. Il fallait donc éviter, à l'avenir, toute perte de temps en enquêtant le plus tôt possible et sur place, si de trop grands inconvénients ne pouvaient en résulter. Les simples règles de procédure, énoncées en 1899 sur l'intervention du délégué du Luxembourg, étaient recon-

nues totalement insuffisantes, et c'était là-dessus que devaient porter tous les soins du Comité d'examen.

Ainsi, instruits par l'expérience, les délégués cherchèrent à améliorer la procédure, mais sans vouloir toucher au caractère facultatif de l'institution, refusant d'accepter la rédaction primitive du projet russe de 1899, et que M. de Martens essaya de faire accepter de nouveau en substituant le mot « conviennent » à celui de « jugent utile » qui fut maintenu, indiquant ainsi : que les puissances conservaient bien toute latitude au sujet de ce recours. On se contenta d'ajouter le mot désirable qui ne pouvait être qu'une addition inoffensive contribuant simplement à renforcer l'appréciation d'utilité bien reconnue par tous de cette institution sans que son caractère facultatif en fut modifié en rien. Le texte de l'article 9 ayant fait preuve de la souplesse nécessaire comme le justifiait son application dans les circonstances délicates de l'affaire de Hull, on préféra le maintenir (1).

L'accord réalisé heureusement entre M. Fromageot et sir Edward Fry, qui avaient tous deux pris part au règlement de l'affaire de Hull, permit de présenter un projet franco-britannique détaillé, qui avait des chances de renfermer le meilleur de chacun des deux systèmes et qui en fait, fut à peu de choses près adopté (2).

(1) Voir *Livre Jaune* ; Documents diplomatiques, seconde Conférence de la Paix.

(2) Voir cours de M. RENAULT, année 1907-1908.

D'ailleurs comme eut soin de l'indiquer M. Fromageot les nouvelles règles proposées dans ce projet ne modifiaient pas le caractère de juridiction arbitrale que la première conférence avait à juste titre donné aux commissions d'enquête ; on eut en effet soin de conserver le § 1^{er} de l'ancien article 10, qui fut reproduit dans le nouveau, indiquant nettement que les Commissions internationales d'enquête étaient toujours constituées par une convention spéciale, en vue d'un cas déterminé entre les parties en litige.

Les dispositions nouvelles ne tendent d'ailleurs qu'à compléter les principes simplement posés par la première Conférence, ayant toutes pour but d'assurer l'impartialité et le caractère contradictoire de l'enquête, elles prévoient successivement les questions qui doivent être réglées par la convention d'enquête, concernant l'examen des faits à préciser, puis le mode et le délai de formation de la Commission, l'étendue du pouvoir de ses membres, son siège, la langue à employer, la date du dépôt de l'exposé des faits. Ces indications étaient nécessaires afin de faciliter la rédaction de cette Convention et ensuite la réunion de la Commission. On fit bien cependant de ne pas admettre l'obligation de leur constitution dans un délai fixe de deux semaines, comme le proposaient les Russes, car un semblable délai aurait pu, dans maintes circonstances, décourager les puissances qui l'auraient trouvé trop court et les faire renoncer ainsi à l'idée de réunion d'une Commission internationale d'en-

quête. Voulant d'autre part, laisser toute liberté aux parties de choisir tous leurs collaborateurs, le comité d'examen a été jusqu'à repousser la proposition franco-britannique de faire désigner par le greffe, les sténographes et les traducteurs, ce qui n'aurait pu que contribuer à offrir des garanties complètes pour l'impartialité des comptes-rendus (1).

Après avoir montré qu'elles étaient les questions à prévoir par la Convention d'enquête, afin d'épargner tout surcroît de besogne à la Commission d'enquête elle-même, les délégués ont voulu encore lui faciliter sa mission en indiquant d'avance un certain nombre de règles de procédure dont l'expérience, en 1905, avait prouvé l'utilité pratique, et qui évitaient ainsi aux commissaires, s'ils étaient formés d'experts comme ceux de la Commission de Paris, toute difficulté au point de vue juridique, qui pût fortement les embarrasser ou, en tout cas, retarder certainement l'accomplissement de leur véritable tâche.

D'ailleurs, la Conférence eut soin de déclarer dans l'article 17 que l'usage de ces règles ainsi présentées était loin d'être obligatoire, que l'adoption en était simplement recommandée, à défaut d'autres fixées par les parties ou par la Commission même.

La Convention de 1899 avait été presque muette sur ces dispositions concernant l'enquête, le transport de la

(1) Voir M. LÉMONON deuxième Conférence de la Paix. Appréciation des Commissions internationales d'enquête, p. 91-95.

Commission sur les lieux de l'incident, l'interrogatoire des témoins, les délibérations de la Commission et la publicité des séances, tous ces points ont été solutionnés d'une façon très heureuse, en conciliant le mieux possible les intérêts de la Commission avec le respect de l'indépendance des puissances, et de la façon la plus prudente en ce qui concerne la publicité des débats dont le principe n'a pas été adopté, malgré l'exemple de la Commission de Paris, où aucun inconvénient n'en était résulté, mais qui, étant unique, ne suffit pas à permettre de trouver excessives les précautions que jugèrent utile de prendre les représentants des puissances.

Dans l'article 35, on eut soin de reproduire les termes exacts de l'article 14 de la Convention de 1899, maintenant ainsi le principe de liberté établi pour la suite à donner au rapport, malgré la tentative russe de revenir à son premier projet de 1899, qui, en impliquant l'arbitrage obligatoire comme suite nécessaire du recours aux commissions d'enquête, aurait pu être de nature à diminuer le nombre des cas d'appel à cette institution. La liberté n'ayant pas nui jusqu'ici à l'efficacité de ce moyen pacifique de résoudre les conflits, il valait mieux la conserver que de risquer, par l'introduction du principe d'obligation tant préconisé par les délégués russes, d'en restreindre les applications, en soulevant la défiance des Etats qui seraient tentés d'y recourir.

Du reste, la thèse russe du principe d'obligation représentée par M. de Martens en 1907 et qui avait dû être

abandonnée en 1899, devant l'hostilité des petits Etats, si elle ne fut pas adoptée par la 2^e Conférence, satisfaite des résultats obtenus par son œuvre, dont la valeur avait été démontrée, fut également soutenue après la 2^e Conférence, comme elle l'avait été après la première, par un certain nombre d'auteurs parmi lesquels nous pouvons citer M. Jacques Dumas (1) qui estime que M. de Martens avait raison de demander les modifications des anciens articles 9 et 14 dans ce sens, car les réserves faites dans le premier et le dernier articles concernant le caractère facultatif de cette institution, ne sont, selon lui, que des précautions diplomatiques destinées à rassurer les Etats qui redoutent l'enquête, et ne l'accepteront qu'en étant certains de ne pas être liés par ses résultats tandis qu'ils n'auraient pas consenti par un arbitrage, voulant conserver toute leur indépendance.

Cet auteur doute malgré tout que grâce à cette fiction juridique on obtienne que ces Etats se prêtent à une enquête, l'évidence d'une preuve étant aussi comminatoire que le plus formel des jugements, il regrette qu'on ne puisse exclure radicalement l'hypothèse d'un règlement par la force brutale des griefs dont l'enquête aurait établi le bien fondé. Il considère cependant de bonne politique de ne pas forcer trop vite leur adhésion, en admettant qu'ils puissent réserver leur liberté d'action, et se félicite de la découverte de cet ingénieux

(1) M. Dumas · Revue la *Paix par le Droit*, p. 457, 1907.

système de Commission d'enquête, qui assure tous les avantages de l'arbitrage à ceux que ce mot a le malheur d'effaroucher.

Nous-mêmes, après avoir constaté au début la grande résistance qu'opposèrent les petits Etats à la création de ce nouveau moyen de pacification, dû au célèbre jurisconsulte russe, nous avons pensé que quoique le caractère obligatoire ne put être établi dans de pareilles conditions, l'effet cherché serait quand même satisfaisant car la liberté complète à la fois du recours et des conséquences en résultant, n'effrayerait personne, et serait une raison de plus d'en essayer l'emploi. Aussi après l'expérience satisfaisante de Hull, nous comprenons parfaitement que les membres de la Conférence n'aient pas voulu changer les caractères essentiels de cette institution, de crainte d'en diminuer les résultats.

Ceux-ci sont déjà assez mis en relief, par un exemple aussi important, pour qu'on puisse espérer que l'usage des Commissions internationales d'enquête soit apprécié dans toute sa valeur, et qu'il puisse par suite du libre accès qui lui a été conservé, être l'objet de nombreuses et bienfaisantes applications. C'est pourquoi nous estimons que toutes les modifications désirables ont été apportées par la 2^e Conférence de la Haye, qui a sagement agi, en ne s'inquiétant que de remédier à l'insuffisance des dispositions édictées en 1899.

La réglementation de la procédure qui fut le principal souci des membres de la deuxième convention de 1907

était d'ailleurs fort délicate comme l'a expliqué M. Renault (1) : « car dans les circonstances où l'on se trouvait, il « fallait tenir compte d'intérêts divers, et des différentes « manières de voir. Si l'on ne se prêtait pas à des transactions, « à des nuances, à des formules un peu vagues, souvent on « n'aboutirait à rien, or, il n'y a pas non plus d'autre part en « général, avantage à ne rien faire du tout. Il est en effet « excessivement dangereux de poser une règle absolue, alors « que l'on se rend très bien compte qu'en fait il sera parfois « impossible de l'appliquer, tandis que si l'on eut formulé cette « règle que comme une recommandation en disant, s'il est « possible, « si les circonstances le permettent ». On réussira « généralement.

« L'éducation se fera ainsi peu à peu progressivement, on « aura à cœur de tenir compte de la recommandation, on ne « sera pas effrayé du devoir moral comme on le serait par « l'obligation juridique. »

Il est donc juste aussi de ne pas passer sous silence dans ce travail minutieux le dévouement très actif et très intelligent de M. Henri Fromageot, dont nous avons d'ailleurs signalé à diverses reprises l'intervention toujours heureuse dans la discussion du projet franco-britannique, et qui mérite bien de voir son nom associé à celui de M. Renault dans l'hommage dû à la délégation française qui, de concert avec celle britannique, dont Sir Fry fut le principal représentant, réussit à faire insérer dans les Commissions d'enquête, par la convention de 1907, ces nouvelles dispositions, dont le résultat sera

(1) *Annales des Sciences morales et politiques* 15 juillet 1908, p. 441.

sans nul doute de rendre plus fréquent le recours à cette institution en facilitant ainsi le règlement amiable par une voie simple et rapide d'un grand nombre de litiges internationaux.

On peut donc en conclure que la deuxième Conférence de la Paix a heureusement comblé les lacunes que l'application, en 1905, du texte créé en 1899, y avait montré, aussi nous associons-nous à l'éloge que M. Lawrence (1) fait des travaux accomplis dans cette réunion quand il reconnaît que « s'il n'est pas douteux que l'expérience amène toujours de nouveaux règlements ceux qui furent établis à la Haye en 1907 paraissent en tout cas réunir le summum des circonstances qui pourraient se produire, mais comme pour tous les règlements qui ne s'appuient pas sur des moyens de force coercitive, leur efficacité dépend surtout de la bonne volonté de ceux qui les adoptent ». Etant en droit d'espérer qu'elle ne fera pas défaut de la part de ceux qui mettront à profit la réglementation très complète et fort sage de cette institution, on peut penser que les services signalés qu'elle est appelée à rendre seront fréquemment mis en relief ; d'autre part, la véracité et la sincérité qui sont toujours les meilleurs gages du résultat vraiment pacifique des enquêtes étant assurés ainsi, un nouveau progrès de la substitution du droit à l'arbitraire politique, comme règle supérieure de la communauté internationale, fut accompli.

(1) Lawrence p. 60.

CONCLUSION

L'heureuse inspiration de M. de Martens qui fit admettre, en 1899, les Commissions internationales d'enquête parmi les moyens prônés par cette conférence, pour le règlement des conflits, ne devait être appréciée par beaucoup, que lors de son application dans l'affaire de Hull, où elle rendit les services qu'en espérait son auteur, qui eut le bonheur de pouvoir en faire profiter, en premier lieu, son pays. Toutes les conditions prévues par l'éminent jurisconsulte s'étaient réalisées, aussi l'institution produisit bien également l'effet attendu, qui fut surtout de calmer fort vite les passions excitées au plus haut point, contribuant par là même à faciliter ensuite le règlement amiable de l'incident. Cette démonstration éclatante du résultat des travaux de la première Conférence de la Paix, força ceux-mêmes qui la raillaient comme ne pouvant rendre aucun service appréciable, à reconnaître que leurs doutes étaient sans fondement, car il aurait été fort injuste après une telle preuve, de soutenir que cette conférence avait échoué.

Les critiques ne manquèrent cependant pas de se faire entendre. On fit remarquer que la Commission de Paris

rendit une sentence arbitrale au lieu de se contenter dans son rapport d'éclaircir les faits, sans en tirer de conséquences ; sans doute, si l'on considère le texte même des articles 9 à 14 de la Convention de 1899, les commissaires dépassèrent de beaucoup le rôle assigné à cette institution. Aussi, M. Pillet a-t-il pu, tout en reconnaissant que l'acte délibéré à La Haye avait rendu un véritable service à la cause de la Paix, trouver curieux que la Commission d'enquête n'avait abouti à son résultat qu'en reniant son caractère propre. Mais il avait fait prévoir justement auparavant que pour que cette idée heureuse de procéder à de pures constatations de fait, fut complètement pratique, il aurait fallu pouvoir séparer complètement les questions de fait et de droit, aussi ne faut-il pas s'étonner que pour éviter ces difficultés la Déclaration de Saint-Petersbourg donna mandat aux commissaires, non seulement d'éclaircir les questions de fait, mais aussi d'établir également les responsabilités, ce qui d'ailleurs, quoique paraissant contraire au but de l'institution considéré à la lettre, l'était moins si l'on tenait compte de son esprit. On eut d'ailleurs soin de spécifier en 1907, lors de la révision des commissions d'enquête, pour éviter dorénavant toute critique de ce genre que, si leur mission était en principe une mission d'instruction et non une mission judiciaire, pourtant le compromis d'enquête aura toute liberté pour juger l'étendue des pouvoirs des commissaires-enquêteurs (1), leur mission

(1) Voir article 10, § 2 du texte adopté. Annexe 4.

pouvant devenir judiciaire si les parties le jugent utile. D'ailleurs, comme le proclame hautement M. Renault, on ne peut, en politique, suivre la doctrine pure, et des transactions sont nécessaires, car on cherche avant tout dans des conditions aussi délicates à atteindre le but proposé : le maintien de la paix.

Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'au point de vue dogmatique, non seulement l'insertion des questions de responsabilités à résoudre, mais surtout celle du blâme dont l'Angleterre avait exigé l'introduction dans les pouvoirs accordés aux commissaires, pour l'accomplissement de leur mission, soit considérée par les juristes comme de nature à fausser l'esprit de l'institution, tout en profitant à son renom (1), car ce précédent était en réalité un véritable arbitrage pénal, qui rendait l'empêtement sur ce domaine incontestable

On ne doit pas d'ailleurs se laisser éblouir non plus par le succès obtenu par l'application de ce recours dans l'affaire du Dogger Bank, et en conclure que son existence seule aurait suffi à éviter toutes les grandes guerres si on avait pu l'employer. Certains en effet estiment à tort selon nous, que la découverte de cet ingénieux système des commissions d'enquête, assurera tous les avantages de l'arbitrage à ceux que ce mot a le malheur d'effaou-cher.

(1) Voir *Revue de Paris*, 15 juin 1907, p. 729. Article de M. DE LAPRADELLE.

Il ne faut pas oublier que les dispositions pacifiques des gouvernements ont en effet joué le rôle principal dans la mise en jeu de cet instrument de conciliation, c'est pourquoi il n'y a pas à regretter, selon nous, que le maintien du terme d'obligation préconisé par les Russes en 1899, n'ait pu être obtenu, car on a vu que l'opposition des petits Etats des Balkans n'a pas nui à l'efficacité de ce recours, tout en ne faisant admettre que son établissement facultatif. On peut du reste être certain que dans ce caractère se trouve une chance de plus de son adoption dans les moments critiques, où son rôle bienfaisant peut se faire sentir, tandis que le seul fait d'être forcé de s'y soumettre le rendrait suspect à certains Etats qui trouveraient toujours moyen d'y échapper.

Nous ne pouvons en effet être de l'avis de M. Dumas (1) que son emploi eut peut-être suffi en 1870 à éviter la lutte que Bismarck désirait si ardemment, et en vue de laquelle il n'aurait pas manqué de trouver un prétexte, même si la falsification de la dépêche d'Ems avait été prouvée par une Commission internationale d'enquête, dont la France, sans doute, n'aurait pas refusé le fonctionnement, mais pour laquelle il est fort douteux qu'on eut obtenu l'adhésion de l'Allemagne qui s'y serait sans doute refusée, se sentant en faute, et en tout cas aurait fini par atteindre son but. S'il est beau de vouloir ex-

(1) Voir *La Paix par le Droit*, 1907, p. 458, Article de M. DUMAS.

clure radicalement l'hypothèse de règlement par la force brutale de griefs même démontrés mal formés, on ne peut encore envisager ce temps, s'il arrive jamais, que dans un avenir lointain, aussi l'axiome de prudence, si ancien, *si vis pacem para bellum*, reste-t-il toujours en vigueur. Il ne faut donc pas tomber dans l'exagération et proclamer que les Commissions internationales d'enquête, grâce à l'extension de leur compétence, peuvent arriver à régler tous les différends. Si au début du xx^e siècle, la mise en pratique d'un des moyens pacifiques préconisés par la convention de La Haye, peut faire espérer à certains pacifistes enthousiastes, qu'elle a marqué non seulement la matérialisation de l'idée généreuse d'arbitrage, qui est la limitation des moyens de nuire, mais plutôt encore « l'avènement de la justice humaine, dans laquelle la réciprocité du respect se convertit en réciprocité de services », selon le mot de Proudhon ; nous ne croyons cependant pas que l'effet de ces moyens soit tel que des guerres, importantes et nettement voulues comme celle de Mandchourie, puissent être évitées grâce à leur emploi (1). Il ne faut pas oublier en effet que les principaux artisans de la paix dans l'affaire de Hull, furent les souverains et les ministres des affaires étrangères des deux pays, aidés dans ce rôle par l'heureuse entremise du représentant du gouvernement français. Les sentiments de modération et d'équité qui eurent alors le dessus, facilitèrent grande-

(1) Revue de la *Justice Internationale* 1905 (janvier mars) p. 2.

ment la solution pacifique du conflit, laquelle même à défaut des stipulations de la Haye, eut pu prévaloir, grâce à l'esprit de conciliation déployé de divers côtés, mais certainement avec plus de peine. Aussi fut-ce pour les négociateurs un véritable bonheur de pouvoir trouver à leur portée cet excellent moyen de calmer l'indignation déchaînée en Angleterre et d'aboutir ensuite au milieu du calme au règlement amiable de l'incident.

La confiance que M. d'Estournelles de Constant réclamait dans le *Censeur* pour la deuxième Conférence de la Haye (1) était donc justifiée ; elle ne pouvait du reste, bien entendu, satisfaire complètement les espérances des pacifistes les plus ardents, mais elle fit bien quelques pas de plus que sa devancière, ne siégeant pas, par suite en vain. Comme sir Maxey, professeur à l'Université d'Urbana, le déclare (2) : « Si l'opinion publique a été encore loin d'être complètement satisfaite, estimant que cette Conférence aurait pu faire davantage, il n'en est pas moins vrai qu'elle a fait assez pour que, d'accord avec les faits, on puisse dire qu'elle n'a nullement été une farce, car les critiques qu'on peut lui adresser ne doivent pas nous aveugler devant le fait acquis à savoir qu'un progrès réel a été effectué ». Il reste à espérer que les réunions étant de plus en plus fréquentes deviendront périodiques et que chaque fois un progrès plus ou moins

(1) Voir le *Censeur* n° du 15 juin 1907.

(2) Archives diplomatiques tome 107, 3^e série, 1908, p. 175.

important consolidera celui de la veille, rendant ainsi cette œuvre de pacification de plus en plus appréciable.

Cependant, à une époque où les illusions généreuses assurément, mais chimériques, font parfois trop perdre le sens des réalités, il ne faut pas se contenter pour assurer le maintien de la paix de préparer des instruments artificiels ou des procédés automatiques, pour aboutir à ce résultat, car ils n'agiront pas tout seuls. Comme le dit justement M. Dupuis dans sa conclusion sur l'affaire de Hull (1) « il faut avant tout le concours d'hommes de bonne volonté, qui veuillent en profiter ». Or, le développement des idées pacifistes est un excellent moyen de montrer à l'opinion tout le parti qu'on peut tirer de l'emploi des institutions établies par la Convention de La Haye, en lui faisant envisager les conséquences de plus en plus effroyables des futures guerres, on l'habituerait ainsi à ne pas s'émouvoir devant les manifestations plus ou moins raisonnées de certains peuples qui, jusqu'ici, n'ont dû leur développement qu'à la force des armes et qui ne manquent jamais de l'évoquer pour arriver à la réalisation de leurs désirs même non justifiés.

Bien pénétrée de l'idée que l'on cherche simplement ainsi à l'intimider, l'opinion restera calme même devant les plus sérieuses menaces, elle ne forcera pas le gouvernement animé d'intentions pacifiques, à entreprendre une lutte terrible, pour des motifs futiles, et elle lui sera

(1) Voir le *Correspondant* d'avril 1905.

d'un grand appui dans les moments critiques, de même qu'elle pourrait à l'inverse, peser sur lui, pour l'empêcher de provoquer inconsidérément les autres peuples.

La ferme attitude que toute la presse française a eue dans ces temps derniers, au moment où l'Allemagne paraissait vouloir faire parler la poudre, à propos de l'incident auquel fut mêlé son consul à Casablanca est à encourager car elle facilita beaucoup les négociations entreprises pour le règlement pacifique du conflit. Il est inutile de rappeler ici l'origine du différend encore présent à la mémoire de tous, les rapports contradictoires sur la question de fait auraient pu soulever l'opinion publique des deux pays qui, heureusement, est restée calme, et si l'incident n'avait eu besoin pour être solutionné complètement de voir résolues des questions de droit, d'après la volonté formelle de l'Allemagne, il est probable qu'une Commission internationale d'enquête aurait pu éclaircir de suite les faits comme le désirait la France.

Ceux-ci d'ailleurs ne prirent une grande importance que par suite de l'attitude de notre voisine qui, se prétendant outragée, se décida subitement, au bout d'un long mois qui avait suffi à faire croire toute difficulté apaisée, à exiger des excuses que rien ne justifiait (1) Devant l'attitude résolue de la France, trouvant exagérées les

(1) Voir les journaux de fin septembre-1^{re} quinzaine de novembre, le rapport DORDÉ, dans le *Journal des Débats*, 17 novembre 1908.

prétentions d'outre-Rhin, ce furent finalement des regrets réciproques qui furent exprimés par les deux nations à ce sujet (1). L'Allemagne voulut alors soumettre l'ensemble des questions soulevées à un arbitrage.

Notre Gouvernement, animé d'intentions pacifiques, y adhéra malgré sa préférence pour la nomination d'une Commission d'enquête qui aurait fonctionné d'une façon analogue à celle de Hull, mais ne réglant cette fois que la question obscure des faits, celle de droit ne lui paraissant pas discutable. C'é fut donc finalement un compromis d'arbitrage qui fut signé le 24 novembre dernier, mais la constitution du tribunal d'arbitrage et les règles de procédure ayant été établies conformément à celles proposées pour l'institution dont nous nous occupons, nous avons cru utile de signaler cette application si récente des travaux de la deuxième Conférence de la Paix que nous avons étudiés. L'article 5, en effet, de ce compromis, déclare que « le Tribunal arbitral une fois réuni le 1^{er} mai 1909, devra procéder immédiatement à son information sur le litige. Il est autorisé, au cas où cela lui paraîtrait utile, de changer provisoirement le lieu de sa résidence ou de déléguer en un autre lieu, un ou plusieurs de ses membres en commission d'enquête, conformément à l'article 20 de l'accord du 18 octobre 1907 sur le règlement amiable des litiges internationaux (2) ». Nous remarquons à ce propos

1) Voir la déclaration du 10 novembre. Annexe 5.

(2) Voir le texte du compromis. Annexe 6.

qu'on renvoie ainsi à une série de textes concernant le mode de réglementation des différends internationaux et non pas uniquement aux règles posées en vue de l'arbitrage. Or, comme l'article 20 « expressément cité » fait partie des nouveaux principes posés en vue du fonctionnement des commissions internationales d'enquête, il est possible qu'également on en applique d'autres se référant aussi à cette institution. D'ailleurs il est utile en outre de faire observer que ces textes ont bien été signés par les représentants des Puissances à La Haye, mais qu'ils n'étaient pas encore ratifiés officiellement par les gouvernements qui paraissent de ce fait les considérer comme tels. Le choix fait en tout cas d'arbitres parmi les membres permanents de la Cour d'arbitrage de La Haye indique que ces Etats apprécient beaucoup les efforts faits dans ces réunions en faveur du maintien des bonnes relations internationales en même temps qu'ils ont grande confiance dans la haute valeur et l'impartialité des jurisconsultes qui prennent part à ces travaux, c'est pourquoi ils remettent leur cause entre leurs mains.

On vient donc par suite d'obtenir une nouvelle preuve que les travaux effectués pour faciliter le maintien de la paix, par ces conférences de la Haye portent leurs fruits puisqu'ils sont maintenant doublement couronnés de succès. En particulier la réglementation heureuse effectuée par les délégués, pour rendre plus aisé l'emploi des commissions internationales d'enquête tout en maintenant le caractère facultatif de ce recours, aura pour résul-

tal de lui permettre de rendre les grands services qu'on est en droit d'en attendre d'autant plus que l'opinion publique qui joue un rôle de plus en plus grand, surtout dans les pays ayant une organisation constitutionnelle, saura au besoin rappeler l'existence de ces moyens et même en exiger l'emploi de leur gouvernement dans les cas nombreux où des difficultés internationales causées par des interprétations différentes de faits mal établis, comme cela a souvent lieu dans les incidents de frontière, pourraient contribuer à tendre dangereusement les relations entre deux peuples.

C'est le rôle des pacifistes et des organes qui poursuivent le bonheur de l'humanité, de faire pénétrer dans les masses, ces idées que la plupart des différents qui engendrent la brouille entre les nations, peuvent être apaisés grâce à l'intervention des dispositions prévues dans l'accord signé le 18 octobre 1907, entre les représentants de toutes les grandes puissances.

Sans nous illusionner au point de croire qu'aucune guerre ne viendra plus désormais troubler l'entente des peuples, nous pensons qu'il est toujours bon d'essayer de prévenir des luttes sanglantes dont les conséquences seront désormais si terribles, que seul le fait que l'honneur ou l'intérêt véritablement national sont engagés d'une façon irrémédiable puisse les justifier.

Aussi nous ne pensons pas que les reproches, adressés parfois aux pacifistes, de favoriser les théories éhontées des antimilitaristes, auxquels leur propagande donne soi-

disant raison, soient mérités. Ce n'est pas la crainte d'être eux-mêmes entraînés dans une lutte dans laquelle ils ne redouteraient pas de sacrifier leur vie, si la défense sacrée de la patrie l'exigeait qui les fait agir, ce sont les conséquences à tout point de vue redoutables des guerres futures, qui les déterminent à faire tant d'efforts pour les rendre de plus en plus rares.

Si malgré l'échec subi, lors de la proposition de désarmement au premier congrès de la Haye, des partisans convaincus n'abandonnent pas cette idée dont la réalisation nous paraît encore bien lointaine, sinon chimérique, c'est qu'ils sont soutenus par l'espoir de réussir dans la substitution du droit à l'arbitraire politique, comme règle supérieure dans la communauté internationale (1).

C'est pourquoi l'on peut souhaiter le succès de leurs efforts qui tendent à servir grandement la cause de l'humanité, en faisant avancer l'heure, malheureusement encore fort éloignée, où, dans les rapports internationaux, cette force sera subordonnée à la Justice et au Droit (2).

On doit donc approuver l'œuvre des Conférences de la Paix, dont le but est : « de diminuer l'arbitraire en « augmentant l'équité, afin de réaliser, dans la mesure « du possible, le sentiment de la solidarité humaine

(1) Voir Livre jaune sur la deuxième Conférence de la Paix 1907. Documents diplomatiques, p. 65.

(2) Voir Rapport au ministre des délégués français après la première Conférence de La Haye.

« entre les nations (1). » Le travail effectué ainsi par les représentants de tous les gouvernements, rassemblés déjà deux fois depuis dix ans, à la Haye a été récompensé par les résultats fort appréciables obtenus dans plusieurs occasions en évitant tout conflit, mais il vise encore bien plus haut et mérite d'être encouragé, car l'idéal poursuivi est de voir luire le jour où, selon la prédiction de Mirabeau ; « le Droit sera le souverain du Monde ».

Vu :

LE DOYEN,
M. LYON-CAEN.

Vu :

LE PRÉSIDENT,
E. RENAULT.

Vu et permis d'imprimer.

LE VICE-RECTEUR
DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
L. LIART.

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, février 1908, p. 155.
Rapport de M. FROMAGEOT sur la seconde Conférence de la Paix.

ANNEXES

ANNEXE 1

Convention de la Haye de 1899

CHAPITRE IV

De la réglementation pacifique des conflits internationaux

TITRE III

Des Commissions internationales d'enquête.

ART. 9.— Dans les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires jugent utile que les parties, qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, en tant que les circonstances le permettent, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges, en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

ART. 10. — Les Commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale des parties en litige.

La Convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des Commissaires. Elle règle la procédure.

L'enquête a lieu contradictoirement.

La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la Convention d'enquête, sont déterminés par la Commission elle-même.

ART. 11. — Les Commissions internationales d'enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 32 de la présente Convention.

ART. 12. — Les Puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facultés nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

ART. 13. — La Commission internationale d'enquête présente aux Puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la Commission.

ART. 14. — Le rapport de la Commission internationale d'enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale, il laisse aux Puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

TITRE IV

De l'arbitrage.

.....

ART. 32. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique, ou à plusieurs arbitres désignés par les

parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent acte.

A défaut de constitution du Tribunal par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :

Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

En cas de partage des voix, le choix de surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une Puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les Puissances ainsi désignées.

ANNEXE 2

Déclaration de Saint-Petersbourg

17-30 Novembre 1904

Le gouvernement impérial de Russie et le gouvernement de Sa Majesté Britannique s'étant mis d'accord pour confier à une Commission internationale d'enquête, réunie conformément aux articles 9 à 14 de la Convention de la Haye du 17 au 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, le soin d'éclaircir, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait se rapportant à l'incident qui s'est produit durant la nuit du 8 au 9 (21 au 22) octobre 1904, dans la mer du Nord, au cours duquel le tir des pièces de canon de la flotte russe occasionna la perte d'un bateau et

la mort de deux personnes appartenant à une flottille de pêcheurs britanniques, ainsi que des dommages à d'autres bateaux de la dite flottille et des blessures aux équipages de quelques-uns de ces bateaux.

Les soussignés dûment autorisés à cet effet sont convenus des clauses suivantes :

ARTICLE 1. — La Commission internationale d'enquête sera composé de cinq membres (Commissaires), dont deux seront des officiers de haut rang des marines impériales russe et britannique respectivement. Les gouvernements de France et des États-Unis seront priés de choisir chacun un de leurs officiers de marine de haut rang, comme membre de la Commission. Le cinquième membre sera élu d'accord par les quatre membres susmentionnés. Dans le cas où il ne se produirait pas d'entente entre les quatre Commissaires pour le choix du cinquième membre de la Commission, S. M. l'empereur d'Autriche, roi de Hongrie, sera invité à le nommer.

Chacune des deux hautes parties contractantes nommera également un jurisconsulte assesseur avec voix consultative et un agent chargé à titre officiel de prendre part aux travaux de la Commission.

ART. 2. — La Commission devra faire une enquête et dresser un rapport sur toutes les circonstances relatives à l'incident de la mer du Nord, en particulier sur la question où git la responsabilité et sur le degré de blâme concernant les ressortissants des deux parties contractantes ou d'autres pays, dans le cas où leur responsabilité se trouverait constatée par l'enquête.

ART. 3. — La Commission fixera les détails de la procédure, qui sera suivie par elle pour l'accomplissement de la tâche qui lui est dévolue.

ART. 4. — Les deux hautes parties contractantes s'engagent

à fournir à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugent possible, tous les moyens et les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

ART. 5. — La Commission se réunira à Paris, aussitôt que faire se pourra, après la signature de cet arrangement.

ART. 6. — La Commission présentera aux deux hautes parties contractantes son rapport, signé par tous les membres de la Commission.

ART. 7. — La Commission prendra toutes ses décisions à la majorité des voix des cinq Commissaires.

ART. 8. — Les hautes parties contractantes s'engagent à garder chacune à sa charge par réciprocité, les frais de l'enquête faite par elles préalablement à la réunion de la Commission. Quant aux dépenses qui incomberont à la Commission internationale d'enquête, à partir du moment de ses services et les investigations nécessaires, elles seront faites en commun par les deux gouvernements. En foi de quoi les soussignés ont signé la présente déclaration et y ont apposé le sceau de leurs armes.

Fait en double à Saint-Petersbourg, le 12 (25) Novembre 1904.

Signé : COMTE LAMSDORFF.

CHARLES HARDINGE.

Règlement de procédure adopté par la Commission de Paris

(Conformément à l'article 3 de la déclaration de Saint-Pétersbourg)

A) *Constitution du Secrétariat général de la Commission Internationale d'enquête*

Le Président de la Commission sera assisté par un Secrétaire général qui sera chargé :

D'assurer l'établissement du compte rendu sténographique des séances.

De surveiller l'exécution de toutes les traductions nécessaires.

De réunir en archives les documents remis à la Commission.

D'entrer en relation avec les ambassades pour toutes les questions qui pourraient intéresser la Commission.

De donner à la presse les communiqués établis dans les formes indiquées par l'article 9 du titre B.

D'assurer d'une façon générale, sous la direction du Président, tous les services auxiliaires de la Commission.

Une personne autorisée de chacune des ambassades des hautes parties contractantes voudra bien, s'il est possible, prêter son concours au Secrétariat général.

B) *Séances de la Commission*

1. Elles seront publiques ou non publiques selon leur objet.

2. Seront publiques : a) les séances dans lesquelles auront lieu l'exposé des faits par les agents des hautes parties contractantes et les interrogatoires des témoins.

b) La séance dans laquelle les agents feront connaître leurs conclusions.

c) La dernière séance dans laquelle la Commission fera connaître le résultat de ses délibérations.

3. Ne seront pas publiques : toutes les autres séances de la Commission donnant lieu à des délibérations.

4. Aurent qualité pour assister aux séances non publiques de la Commission :

Les assesseurs des commissaires.

Les agents désignés des puissances signataires de la déclaration et leurs conseils.

Les personnes autorisées ou conquées par la Commission.

Les membres du secrétariat général.

Les aides de camp et secrétaires des commissaires.

5. Les commissaires et toutes les personnes désignées à l'article précédent prendront lors des séances de la Commission les places indiquées par le plan qui figure à l'annexe du présent règlement.

6. La publicité des séances sera réglée dans les conditions suivantes :

Un même nombre de places sera affecté à la presse du pays de chacun des commissaires.

Un nombre au moins équivalent de ces places sera réservé à l'ensemble de la presse des autres pays.

En outre un nombre déterminé de billets d'entrée sera mis par les soins du Secrétariat général à la disposition de chacun des commissaires pour les séances publiques.

7. Des comptes-rendus sténographiques des séances seront établis par les soins du Secrétariat général. Ils ne seront versés aux archives de la Commission que lorsqu'ils auront été revus et acceptés par chacune des personnes ayant pris la parole.

8. Après chaque séance le président aidé du secrétariat général dressera un procès-verbal résumant sommairement les travaux effectués.

Ce procès-verbal sera lu et corrigé au besoin au début de la séance suivante. Il sera signé par le président par les deux agents et par le secrétaire général et établi en dix exemplaires, dont l'un sera versé aux archives de la Commission et les autres remis à chacun des commissaires des assesseurs et des agents.

9. Enfin un compte-rendu sommaire des séances publiques, destiné à la presse, sera établi d'après les indications du président de la Commission, après entente avec les commissaires.

10. La langue officielle de la Commission est la langue française. Toutefois les témoins pourront déposer dans la langue de leur pays d'origine. En outre tout document versé à la Commission et établi dans une autre langue que la langue française devra être accompagné d'une traduction en français.

c) Séances de la Commission dans la Chambre du Conseil

1. Au cours des séances, les commissaires se retireront dans leur Salle du Conseil, chaque fois qu'ils le jugeront utile.

2. En principe, aucune autre personne que les assesseurs n'assistera aux délibérations des commissaires tenues dans la Salle du Conseil.

Toutefois les commissaires pourront décider d'y appeler, momentanément, toute personne ayant qualité pour assister aux séances de la Commission, afin de l'entendre en complément d'information ou à titre de conseil.

3. Aucune publicité ne sera donnée aux délibérations ayant lieu dans la Salle du Conseil entre les commissaires et les assesseurs.

Quant aux décisions qui en résultent, elles seront communiquées, s'il y a lieu, dans la salle des séances.

D) Exposé des faits

1. Les agents des hautes parties contractantes procéderont à l'exposé des faits, qui font l'objet de l'examen de la Commission d'enquête.

Ces agents pourront être assistés par des jurisconsultes, conseils ou avocats, dont les noms devront être préalablement notifiés à la Commission et approuvés par elle.

2. L'exposé des faits, soumis à l'examen de la Commission Internationale d'enquête, sera présenté en premier lieu par l'agent du gouvernement de sa Majesté britannique, en deuxième lieu par l'agent du gouvernement de sa Majesté l'Empereur de Russie.

3. Ces exposés, ainsi que les documents qui les accompagnent, seront désignés par écrit et simultanément deux jours au moins avant la lecture en séance publique.

Aucune modification ne pourra y être apportée après leur dépôt.

E) Témoins

1. Les témoins seront cités devant la Commission d'office ou à la requête des parties.

2. Le témoin que les hautes parties contractantes produiront devant la Commission ou que celle-ci requerra seront soumis à l'interrogatoire, conformément aux articles suivants du présent titre.

3. Chaque témoin, avant d'être entendu, déclarera ses nom, âge, nationalité, demeure et profession, et s'il est au service de l'une des parties, il sera requis de prêter serment ou de déclarer sur l'honneur de dire toute la vérité ou d'en faire l'affirmation solennelle.

Le serment de déclaration sur l'honneur, l'affirmation solennelle ou le refus, seront mentionnés au procès-verbal de la déposition.

4. Les dépositions par écrit des témoins, dont la présence ne pourrait être assurée à bref délai, seront acceptées à titre de documents.

5. Le témoin, qui déclinera ou se trouvera dans l'impossibilité de comparaître, pourra déposer devant les autorités compétentes de sa résidence sur telles questions qui seront adressées par la Commission.

6. Les assesseurs et les agents pourront procéder en toute liberté à l'interrogatoire des témoins.

Quant aux juristes, conseils ou avocats, ils ne pourront pas poser directement des questions aux témoins, sans en avoir fait connaître les termes au président.

7. Le rapport sténographique de chaque déposition sera accepté comme compte-rendu officiel ; il sera transcrit par les soins du secrétaire général et ensuite lu au témoin qui le signera. Si le témoin déclare refuser ou ne pouvoir signer, il en sera fait mention au procès-verbal de la déposition.

Les dépositions, provoquées par les commissaires et faites dans une autre langue que la langue française, seront remises au Secrétariat général avec leur traduction en français, revêtue de l'approbation de l'agent ayant provoqué ces témoignages.

8. Aucun témoin ne pourra être entendu plus d'une fois sur les mêmes faits, si ce n'est du consentement des commissaires

ou pour être confronté avec un autre témoin, dont la déposition contredirait la sienne.

9. Le témoin déposera d'un seul trait et sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois il pourra être autorisé par le président à s'aider de notes ou documents, si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

f) *Conclusion et Rapport*

1. Quand les commissaires auront épuisé tous les moyens d'information, chacun des agents aura la faculté de déposer par écrit les conclusions et les observations qu'il désirera soumettre à la Commission.

Ces conclusions et observations seront lues par les agents en séance publique.

2. Après la séance publique, dans laquelle la lecture des conclusions et observations des agents aura été faite, les commissaires procéderont, dans leur Salle du Conseil, aux délibérations relatives aux conclusions à tirer des débats et à l'établissement du rapport prévu par l'article 6 de la déclaration du 12-25 Novembre 1904.

g) *Date et heure des Séances*

La Commission fixera elle-même à la fin de chacune des Séances, la date et l'heure de la suivante.

Projets russe et franco-britannique

contenant modifications à apporter aux Commissions internationales d'enquête présentés lors de la 2^e Conférence de la Haye.

Texte adopté par la Conférence de 1907

A) Projet russe

ART. 9. — Dans les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur ni l'*indépendance* et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires *conviennent d'instituer*, si les circonstances le permettent, une Commission d'enquête chargée de faciliter la solution pacifique de ces litiges, en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait et *en établissant, s'il y a lieu, les responsabilités*.

ART. 10. — La Commission internationale d'enquête est constituée par un accord spécial entre les parties en litige, constatant leur consentement d'y recourir et de se conformer, quant à la procédure à suivre aux règles qui suivent.

ART. 11. — Dans le cas susmentionné, la Commission est constituée de la manière suivante : chaque partie en litige nommera un membre. Pour le choix du troisième qui sera le Président de la Commission, les Puissances en litige s'adresseront à une Puissance ou au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage. La Puissance neutre et le Conseil administratif devront choisir comme règle générale le troisième

Commissaire dans la liste des membres de la Cour permanente d'arbitrage.

ART. 12. — Chaque partie sera représentée devant la Commission par un agent qui servira d'intermédiaire entre celle-ci et le gouvernement qui l'aura nommé.

La nomination des conseils pour la défense de leurs intérêts est laissée à l'appréciation des parties.

ART. 13. — La Commission devra être constituée dans le délai de deux semaines à partir de la date de l'incident qui aura provoqué sa réunion.

Elle siégera autant que possible sur les lieux mêmes de l'incident.

ART. 14. — La Commission établira elle-même les détails de la procédure dans le plus bref délai possible. Toutefois les règles suivantes lui serviront comme principes à suivre :

1) Toutes les décisions seront prises à la majorité des voix.

2) Le Président dirige l'enquête qui a lieu contradictoirement. Cependant les Commissions et les agents ont le droit de prendre part à l'instruction de l'affaire.

3) L'instruction commencera par la communication faite par les agents respectifs aux membres de la Commission de tous les actes ayant trait à leur cause.

4. Chaque partie pourra librement citer des témoins jusqu'à la clôture de l'instruction. A partir de ce moment l'audition d'un témoin n'est admissible qu'avec le consentement de la partie adverse ou l'autorisation de la Commission.

5. Les témoins qui n'ont pas paru devant la Commission pourraient déposer devant les autorités compétentes de leur pays, les dépositions ne seront acceptées qu'à titre de document.

6. Aucune plaidoirie ni présentation de conclusion n'a lieu devant la commission.

7. Le rapport est établi par les commissaires en séance secrète sans la participation des agents.

8. Le rapport doit avoir le caractère d'une ordonnance d'un juge d'instruction et nullement celui d'une sentence arbitrale. Il doit se borner à la constatation des faits et des responsabilités.

9. Le rapport est signé par tous les membres de la Commission d'enquête, il ne contient pas les avis de la minorité.

Par la lecture du rapport sont clos les travaux de la Commission Internationale d'enquête.

ART. 15 (*ancien article 12 de la Convention de 1899*). — Les puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission Internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possibles, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

ART. 16. — La Commission internationale d'enquête présente aux puissances en litige son rapport.

ART. 17. — Les puissances en litige, ayant pris connaissance de la constatation des faits et des *responsabilités* énoncées par la Commission Internationale d'enquête, sont libres soit de conclure un arrangement à l'amiable soit de recourir à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye.

B) **Projet franco-britannique**

ART. 1 (*ancien article 9 de la Convention de 1899*). — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances

le permettront, une Commission Internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces conflits en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait.

ART. 2 (*voir pour le premier paragraphe l'article 10 de la convention de 1899*). — Les Commissions Internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige.

La convention d'enquête précise les faits à examiner, elle détermine le mode et les délais de formation de la Commission, ainsi que la désignation des assesseurs, s'il y a lieu ; le lieu où la Commission se réunira et le cas échéant, la faculté de se déplacer ; s'il y a lieu la date à laquelle chaque partie devra présenter un exposé des faits et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues.

ART. 3. — En vue de faciliter l'institution et le fonctionnement des Commissions Internationales d'enquête, les puissances signataires ont arrêté les règles suivantes, qui seront applicables à la procédure d'enquête en tant que les parties ne seront pas convenues d'autres règles.

ART. 4 (*voir l'article 11 de la Convention de 1899*). — Sauf stipulation contraire, les Commissions Internationales d'enquête sont formées de la manière déterminée par les articles 32 et 34 de la présente Convention.

ART. 5. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des commissaires ou assesseurs, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

ART. 6. — Le siège de la Commission est désigné par les parties. A défaut de cette désignation la Commission siège à La Haye. Le siège ainsi fixé ne peut être changé par la Commission qu'avec l'assentiment des parties.

ART. 7. — La Commission décide du choix des langues dont elle fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant elle.

ART. 8. — La Commission règlera les détails de la procédure non prévus dans la convention spéciale d'enquête, ou dans la présente convention et procédera à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

ART. 9. — Les parties ont le droit de nommer auprès de la Commission d'enquête des délégués ou agents spéciaux, avec la mission de les représenter ou de servir d'intermédiaires entre elles et la Commission.

Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits ou intérêts, devant la Commission, des conseils ou avocats nommés par elle à cet effet.

Les noms des agents et conseils désignés par chaque partie doivent être notifiés à la Commission, ainsi qu'à l'autre partie.

ART. 10. — Le bureau international de la Cour permanente d'arbitrage sert de greffe aux Commissions qui siègent à la Haye et est autorisé à mettre ses bureaux et son organisation à la disposition des signataires pour le fonctionnement de la Commission.

ART. 11. — Si la Commission siège ailleurs qu'à la Haye, un secrétariat général servant de greffe à la Commission est nommé par elle.

Le greffe est chargé sous l'autorité du président, de l'organisation matérielle des séances de la Commission, de la rédaction des procès-verbaux et de la garde des archives pendant le temps de l'enquête.

Il s'assure des sténographes et traducteurs nécessaires.

ART. 12. — Les séances de la Commission ne sont publiques et les procès-verbaux et documents de l'enquête ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la Commission prise avec l'assentiment des parties.

ART. 13. — L'enquête a lieu contradictoirement.

Aux dates prévues, les parties communiquent à la Commis-

sion et à l'autre partie les exposés de faits, s'il y a lieu et dans tous les cas les actes, pièces et documents, qu'elles jugent utiles à la découverte de la vérité ainsi que la liste des témoins et experts, qu'elles désirent faire entendre.

ART. 14. — Toutes constatations matérielles, toutes visites des lieux doivent être faites en présence des agents et conseils des parties ou eux dûment appelés.

ART. 15. — La Commission a le droit de solliciter de l'une ou l'autre des parties telles explications ou informations qu'elle juge utile. En cas de refus la Commission en prend acte.

ART. 16 (*article 12 de la Convention de 1899 pour le premier paragraphe*). — Les puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission Internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possibles, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Pour assurer la citation des témoins ou experts à leur audition, s'ils ne peuvent comparaitre devant la Commission, chacune des parties contractantes sur la demande de la Commission prêter son assistance et fera procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes.

ART. 17 (*voir titre F, article 1 dans le règlement de procédure de la Commission de Paris*). — Les agents sont autorisés au cours ou à la fin de l'enquête à présenter par écrit à la Commission et à l'autre partie tels dires réquisitions ou conclusions qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité.

ART. 18 (*voir titre E, article 1, dans le règlement de procédure de la Commission de Paris*). — Les témoins sont cités à la requête des parties ou d'office par la Commission. Ils sont entendus successivement et séparément en présence des agents et de leur conseils et dans un ordre à fixer par la Commission.

Aucun témoin ne peut être entendu plus d'une fois sur les

mêmes faits, si ce n'est pour être confronté avec un autre témoin dont la déposition contredirait la sienne.

ART. 19. — L'interrogatoire des témoins est conduit par le président, les membres de la Commission peuvent néanmoins faire au témoin les interpellations qu'ils croient convenables pour éclaircir ou compléter sa déposition, on peut se renseigner sur tout ce qui concerne le témoin, dans les limites nécessaires à la manifestation de la vérité.

Les agents et conseils des parties ne peuvent interrompre le témoin dans sa déposition, ni lui faire aucune interpellation directe, mais peuvent demander au président de poser au témoin telles questions complémentaires qu'ils jugent utiles.

ART. 20 (*voir article 9 du titre E du règlement de procédure de la Commission de Paris*). — Le témoin doit déposer sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois il peut être autorisé par le président à s'aider de documents ou notes, si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

ART. 21. — Procès-verbal de la déposition du témoin est dressé séance tenante et lecture en est donnée au témoin, le témoin peut y faire tels changements et additions que bon lui semble et qui seront consignés à la suite de sa déposition.

Lecture faite au témoin de l'ensemble de sa déposition, le témoin est requis de signer.

ART. 22. — Les parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves, le président prononce la clôture de l'enquête et la Commission s'ajourne pour délibérer et rédiger son rapport.

ART. 23. — Les délibérations de la Commission ont lieu à huis clos.

Toute décision est prise à la majorité des membres de la Commission. Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

ART. 24. — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête est adopté à la majorité des voix et signé par tous les membres de la Commission, si un des membres refuse de signer, mention en est faite, le rapport adopté à la majorité restant valable.

ART. 25. — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête est lu en séance publique, les agents et conseils des parties présents ou dûments appelés.

Un exemplaire du rapport est remis à chaque partie.

ART. 26 (*ancien article 14 du texte de la Convention de 1899*). — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

ART. 27. — Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la Commission.

c) Texte adopté par la Conférence de 1907

ART. 9 (*voir article 9 de la Convention de 1899*). — Dans les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de faits, les puissances signataires jugent utile et *désirable* que les parties, qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, en tant que les circonstances le permettent, une Commission Internationale d'enquête chargé de faciliter la solution de ces conflits en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

ART. 10 (*voir pour le premier paragraphe, l'article 10 de la Convention de 1899, et pour le reste l'article 2 du projet franco-britannique*). — Les Commissions Internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige.

La convention d'enquête précise les faits à examiner, elle détermine le mode et le délai de la formation de la Commission et l'étendue des pouvoirs des commissaires.

Elle détermine également, s'il y a lieu, le siège de la Commission et la faculté de se déplacer, la langue dont la Commission fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant elle, ainsi que la date à laquelle chaque partie devra déposer son exposé de faits et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues.

Si les parties jugent nécessaires de nommer des assesseurs, la convention d'enquête déterminera le mode de leur désignation et l'étendue de leurs pouvoirs.

ART. 11 (*voir article 6 du projet franco-britannique*). — Si la convention d'enquête n'a pas désigné le siège de la Commission, celle-ci siégera à la Haye. Le siège, une fois fixé, ne peut être changé qu'avec l'assentiment des parties.

Si la convention d'enquête n'a pas déterminé les langues à employer, il en est décidé par la Commission.

ART. 12 (*voir l'article 11 de la Convention de 1899*). — Sauf stipulation contraire les Commissions Internationales d'enquête sont formées de la manière déterminée par les articles 45 et 47 de la présente convention.

ART. 13 (*voir article 5 du projet franco-britannique*). — En cas de décès de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des commissaires ou éventuellement de l'un des assesseurs, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

ART. 14 (*voir article 9 du projet franco-britannique*). — Les parties ont le droit de nommer auprès de la convention d'enquête des agents spéciaux, avec la mission de les représenter et de servir d'intermédiaire entre elles et la Commission.

Elles sont en outre autorisés à charger des conseils ou

avocats, nommés par elles, d'exposer et de soutenir leurs intérêts devant la Commission.

ART. 15 (*voir article 10 du projet franco-britannique*). — Le bureau international de la Cour permanente d'arbitrage sert de greffe aux Commissions qui siègent à la Haye et mettra ses locaux et son organisation à la disposition des puissances signataires, pour le fonctionnement de la Commission d'enquête.

ART. 16 (*voir article 11 du projet franco-britannique*). — Si la Commission siège ailleurs qu'à la Haye, elle nomme un secrétaire général dont le bureau lui sert de greffe.

Le greffe est chargé, sous l'autorité du président, de l'organisation, de la rédaction des procès-verbaux et pendant le temps de l'enquête de la garde des archives, qui seront ensuite versées au bureau international de la Haye.

ART. 17 (*voir article 14 du projet Russe*). — En vue de faciliter l'institution et le fonctionnement des Commissions Internationales d'enquête, les puissances signataires recommandent les règles suivantes qui seront applicables à la procédure d'enquête en tant que les parties n'adopteront pas d'autres règles.

ART. 18 (*voir article 8 du projet franco-britannique*). — La Commission règlera les détails de procédure, non prévus dans la convention spéciale d'enquête, ou dans la présente convention et procédera à toutes les formalité que comporte l'administration des preuves.

ART. 19 (*voir l'article 13 du projet franco-britannique*). — L'enquête a lieu contradictoirement.

Aux dates prévues, chaque partie communique à la Commission et à l'autre partie les exposés de faits, s'il y a lieu et dans tous les cas, les actes, pièces et documents qu'elles jugent utiles à la découverte de la vérité, ainsi que la liste des témoins et experts qu'elles désirent faire entendre.

ART. 20 (*voir article 13 du projet Russe*). — La Commission a la faculté, avec l'assentiment des parties en litige et avec l'autorisation de l'Etat où sont situés les lieux litigieux de se transporter momentanément sur ces lieux, si elle ne s'y trouve, ou d'y déléguer un ou plusieurs de ses membres.

ART. 21 (*voir article 14 du projet franco-britannique*). — Toutes constatations matérielles, toutes visites des lieux doivent être faites en présence des agents et conseils des parties ou eux dûment appelés.

ART. 22 (*voir article 15 du projet franco-britannique*). — La Commission a le droit de solliciter de l'une ou l'autre des parties telles explications ou informations qu'elle juge utile.

ART. 23 (*voir pour paragraphe premier, article 12 du texte de 1899 et article 16 du projet franco-britannique*). — Les puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission Internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Elles s'engagent à user des moyens dont elles disposeront d'après leur législation intérieure, pour assurer la comparution des témoins ou experts se trouvant sur leur territoire et cités devant la Commission.

Si ceux-ci ne peuvent comparaître devant la Commission, elles feront procéder à leur audition devant leurs autorités compétentes.

ART. 24. — Pour toutes les notifications que la Commission aurait à faire sur le territoire d'une tierce puissance signataire de la présente convention, la Commission s'adressera directement au gouvernement de cette puissance, il en sera de même s'il s'agit de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve.

Ces requêtes ne pourront être refusées qui si la puissance requise les juge de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à sa sécurité. La Commission aura aussi toujours la faculté de recourir à l'intermédiaire de la puissance sur le territoire de laquelle elle a son siège.

ART. 25 (*voir article 18 du projet franco-britannique*). — Les témoins et experts sont appelés à la requête des parties ou d'office par la Commission et dans tous les cas par l'intermédiaire du gouvernement sur le territoire duquel ils se trouvent.

Les témoins sont entendus successivement et séparément, en présence des agents et de leurs conseils et dans un ordre à fixer par la Commission.

ART. 26 (*voir article 19 du projet franco-britannique*). — L'interrogatoire des témoins est conduit par le président, les membres de la Commission peuvent néanmoins faire au témoin les interpellations qu'ils croient convenables pour éclaircir ou compléter sa déposition, ou pour se renseigner sur tout ce qui concerne le témoin, dans les limites nécessaires à la manifestation de la vérité.

Les agents et conseils des parties ne peuvent interrompre le témoin dans sa déposition ni lui faire aucune interpellation directe, mais peuvent demander au président de poser au témoin telles questions complémentaires qu'ils jugent utile.

ART. 27 (*article 20 du projet franco-britannique*). — Le témoin doit déposer sans qu'il lui soit permis de lire aucun projet écrit. Toutefois, il peut être autorisé par le président à s'aider de notes ou documents, si la nature des faits rapportés en nécessite l'emploi.

ART. 28 (*article 21 du projet franco-britannique*). — Procès-verbal de la déposition du témoin est dressé séance tenante et lecture en est donnée au témoin. Le témoin peut y faire tels

changements et addition que bon lui semble et qui seront consignés à la suite de sa déposition.

Lecture faite au témoin de l'ensemble de sa déposition le témoin est requis de signer.

ART. 29 (*article 17 du projet franco-britannique*). — Les agents sont autorisés, au cours, ou à la fin de l'enquête, à présenter par écrit à la Commission et à l'autre partie, tels dires, réquisitions ou résumés de fait qu'ils jugent utiles à la découverte de la vérité.

ART. 30. — Les délibérations de la Commission ont lieu à huis-clos et restent secrètes. Toute décision est prise à la majorité des membres de la Commission. Le refus d'un membre de prendre part au vote doit-être constaté dans le procès-verbal.

ART. 31 (*article 12 du projet franco-britannique*). — Les séances de la Commission ne sont publiques et les procès-verbaux et documents de l'enquête ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la Commission, prise avec l'assentiment des parties.

ART. 32 (*voir l'article 22 du projet franco-britannique*). — Les parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves, tous les témoins ayant été entendus, le président prononce la clôture de l'enquête et la Commission s'ajourne pour délibérer et rédiger son rapport.

ART. 33 (*voir l'article 24 du projet franco-britannique*). — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête est adopté à la majorité des voix et signé par tous les membres de la Commission.

Si un des membres refuse de signer, mention en est faite ; le rapport adopté à la majorité restant valable.

ART. 34 (*voir article 25 du projet franco-britannique*). — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête est lu en

séance publique, les agents et conseils des parties, présents ou eux dûment appelés. Un exemplaire du rapport est remis à chaque partie.

ART. 35 (*ancien article 14 de la Convention de 1899*). — Le rapport de la Commission Internationale d'enquête, limité à la constatation de faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale, il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

ART. 36 (*voir article 27 du projet franco-britannique*). — Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais de la Commission.

TITRE IV. — *De l'Arbitrage*

ART. 45 (*pour les paragraphes 2, 3, 4 et 5, voir ancien article 32 de la Convention de 1899*). — Lorsque les puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre-elles, le choix des arbitres appelé à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour.

A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord des parties, il est procédé de la manière suivante : chaque partie nomme deux arbitres, dont un seulement peut être son ressortissant, ou choisi parmi ceux qui ont été désignés par elle, comme membres de la Cour permanente ; ces arbitres choisissent ensemble un surarbitre. En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce désignée d'un commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

Si dans un délai de deux mois, ces deux puissances n'ont pu tomber d'accord, chacune d'elles présente deux candidats pris sur la liste des membres de la Cour permanente, en dehors

des membres désignés par les parties en litige et n'étant les ressortissants d'aucune d'elles.

Le sort détermine lequel des candidats ainsi présentés sera le surarbitre.

ART. 47. — Le Bureau International est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des puissances signataires, pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage.

La juridiction de la Cour permanente peut être entendue dans les conditions prescrites par les règlements, aux litiges existant entre des puissances non signataires, ou entre des signataires et des puissances non signataires, si les partis sont convenus de recourir à cette juridiction.

ANNEXE 5

Déclaration du 10 Novembre 1908 au sujet du Différend de Casablanca

Les Gouvernements Français et Allemand, regrettant les événements qui se sont produits à Casablanca, le 25 septembre dernier, et qui ont amené des agents subalternes à des violences et à de fâcheuses voies de fait, décident de soumettre l'ensemble des questions soulevées à ce sujet à l'arbitrage. D'un commun accord chacun des deux Gouvernements s'engage à exprimer ses regrets sur les actes de ces agents suivant le jugement que les arbitres auront porté sur les faits et sur la question de droit.

Berlin, le 10 Novembre 1908.

Signé : Jules CAMBON.

Signé : KIDERLEN.

ANNEXE 6

Compromis du 24 Novembre 1908

en vue du Règlement de l'affaire de Casablanca

(Texte officiel)

Le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement Impérial Allemand s'étant mis d'accord le 10 Novembre 1908, pour soumettre à l'arbitrage l'ensemble des questions soulevées par les événements qui se sont produits à Casablanca, le 25 Septembre dernier, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, sont convenus du compromis suivant :

ARTICLE 1^{er}. — Un tribunal arbitral, constitué comme il est dit ci-après, est chargé de résoudre les questions de fait et de droit que soulèvent les événements qui se sont produits à Casablanca, le 25 Septembre dernier, entre des agents des deux pays.

ART. 2. — Le tribunal arbitral sera composé de cinq arbitres pris parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye.

Chaque Gouvernement, aussitôt que possible et dans un délai qui n'excédera pas quinze jours à partir de la date du présent compromis, choisira deux arbitres dont un seul pourra être son national. Les quatre arbitres ainsi désignés choisiront un surarbitre dans la quinzaine du jour ou leur désignation leur aura été notifiée.

ART. 3. — Le 1^{er} Février 1909, chaque partie remettra au bureau de la Cour permanente, dix-huit exemplaires de son mémoire avec les copies certifiées conformes de toutes pièces et documents qu'elle compte invoquer dans la cause. Le bureau en assurera sans retard la transmission aux arbitres et aux

parties, savoir, de deux exemplaires pour chaque arbitre, de trois exemplaires pour chaque partie. Deux exemplaires resteront dans les archives du bureau.

Le 1^{er} Avril 1909, les parties déposeront dans la même forme leurs contre-mémoires avec les pièces à l'appui et leurs conclusions finales.

ART. 4. — Chaque partie devra déposer au bureau international, au plus tard le 15 Avril 1909, la somme de 3000 florins néerlandais, à titre d'avance pour les frais du litige.

ART. 5. — Le tribunal se réunira à la Haye, le 1^{er} Mai 1909, et procédera immédiatement à l'examen du litige.

Il aura la faculté de se transporter momentanément ou de déléguer un ou plusieurs de ses membres pour se transporter en tel lieu qu'il lui semblerait utile, en vue de procéder à des mesures d'information dans les conditions de l'article 20 de la Convention du 18 Octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

ART. 6. — Les parties peuvent faire usage de la langue française ou de la langue allemande.

Les membres du tribunal peuvent se servir à leur choix, de la langue française ou de la langue allemande. Les décisions du tribunal seront rédigées dans les deux langues.

ART. 7. — Chaque partie sera représentée par un agent spécial avec mission de servir d'intermédiaire entre elle et le tribunal. Ces agents donneront les éclaircissements qui leur seront demandés par le tribunal et pourront présenter les moyens qu'ils jugeraient utiles à la défense de leur cause.

ART. 8. — Pour tout ce qui n'est pas prévu par le présent compromis, les stipulations de la Convention précitée du 18 Octobre 1907, dont la rectification n'a pas encore eu lieu, mais qui a été signée également par la France et l'Allemagne, seront applicables au présent arbitrage.

ART. 9. — Après que le tribunal arbitral aura résolu les questions de fait et de droit qui lui sont soumises, il règlera en conséquence la situation des individus arrêtés le 25 Septembre dernier, au sujet de laquelle il y a contestation.

Fait en double à Berlin, le 24 Novembre 1908.

(L. s.) Signé : Jules CAMBON.

(L. s.) Signé : KIDERLEN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	9

CHAPITRE I^{er}

ORIGINE DES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTE.

§ I. — Définition.....	15
§ II. — Comparaison avec commissions mixtes.	18
§ III. — Etude de l’Affaire Pacifico	23
§ IV. — Distinction entre les Commissions inter- nationales d’enquête et l’Arbitrage...	30
§ V. — Cas antérieurs d’application des Commis- sions internationales d’enquête.....	36

CHAPITRE II

L'INSTITUTION DES COMMISSIONS INTERNATIONALES A LA
CONFÉRENCE DE LA HAYE DE 1899.....

§ I. — Etude du projet Russe et de ses modifications par le Comité d'examen	50
§ II. — Etude des transformations du Projet du Comité d'examen en texte définitif	58
§ III. — Appréciation des modifications apportées au projet Russe	77

	Pages
§ IV. — Appréciation de l'institution de la Commission internationale d'enquête établie par la Conférence de La Haye...	93

CHAPITRE III

APPLICATION DE L'INSTITUTION DES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTE DANS L'AFFAIRE DE HULL	105
§ I. — Exposé des faits.....	109
§ II. — Déclaration de Saint-Petersbourg.....	133
§ III. — Constitution de la Commission de Paris et élaboration de son règlement.....	147
§ IV. — Fonctionnement de la Commission de Paris.....	151
§ V. — Etude du rapport	161
§ VI. — Appréciation des résultats de la Commission de Paris.....	173

CHAPITRE IV

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA DEUXIÈME CONFÉRENCE DE LA HAYE AUX COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTE.....	192
§ I. — Etude des divers projets par la première sous-Commission.....	199
§ II. — Discussion des modifications à apporter à la constitution de la commission par le Comité d'examen.....	202
§ III. — Appréciation de l'œuvre de la Conférence de 1907.....	208
CONCLUSION.....	225

ANNEXES

	Pages
I. — Texte des articles adoptés en 1899 sur les Commissions internationales d'enquête.....	239
II. — Texte de la déclaration de Saint-Pétersbourg.	241
III. — Règlement de procédure adopté par la Commission de Paris	244
IV. — Projets russe et franco-britannique contenant modifications à apporter aux Commissions internationales d'enquête présentés lors de la deuxième Conférence de La Haye. — Texte adopté	250
V. — Texte de la déclaration du 10 novembre 1908 .	264
VI. — Texte du compromis prévoyant le règlement de l'Affaire de Casablanca	265

ERRATA

Page 136 Renvoi (I), *lire* : AMOS HERSHEY

- 142 5^e ligne du § I, *lire* : vu les précédents de l'Alabama
 - 151 2^e avant-dernière ligne, *lire* : surtout dans le cas actuel et faire abstraction de la virgule après : avait même primé
 - 156 12^e ligne du § II, *lire* : dû recueillir au lieu de : recueilli.
 - 159 2^e ligne du § I. *lire* : s'opposait simplement.
 - 166 1^{re} ligne du § I, *lire* : et résulte de la confusion des fonctions
 - 174 4^e ligne du § II, *lire* : c'est pourquoi en comparant au lieu de : aussi
 - 180 dernière ligne, *lire* : de ces deux différends
 - 194 5^e ligne du § III, *lire* : d'après les leçons d'une expérience fort concluante en en facilitant davantage l'emploi
 - 195 6^e ligne du § III, *lire* : suffirait à montrer au lieu de : suffirait à prouver
 - 211 2^e ligne du § I, *lire* : selon cet article au lieu de : d'après cet article
 - 216 4^e ligne du § III, *lire* : on pouvait craindre que les pêcheurs anglais
-

